ACAT SUISSE SCHWEIZ SVIZZERA
Pour un monde sans torture ni peine de mort
Für eine Welt frei von Folter und Todesstrafe
Per un mondo senza tortura né pena di morte

Berne, le 31 octobre 2017

Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)

Mesdames, Messieurs,

Nous nous permettons de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH) de la manière suivante.

1) GÉNÉRALITÉS

En tant qu'organisation engagée dans la lutte contre la peine de mort et la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Suisse et dans le monde, l'ACAT-Suisse se réjouit de la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016 de créer une institution nationale des droits humains (INDH) en Suisse. Nous saluons dans son principe l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme que le Conseil fédéral a présenté le 28 juin 2017. Nous estimons cependant qu'il a besoin d'être amélioré sur plusieurs points.

Remarque principale : nécessité d'une institution nationale indépendante au statut A

Il est d'emblée regrettable que le Conseil fédéral ait choisi l'option « Statut quo + » au lieu de l'option « institut indépendant ». Ce choix est d'autant plus étonnant que, dans son rapport, le Conseil fédéral met justement en avant les nombreux avantages qu'apporterait un institut indépendant dans le domaine des droits humains en Suisse… avant d'opter pour la solution « au rabais »[1].

L'institut indépendant correspond à la solution pour laquelle les ONG suisses se sont engagées durant toute la procédure de création d'une INDH. Alors que la Suisse s'est enfin décidée à créer cette instance, elle doit avoir le courage de viser à la création d'une INDH digne de ce nom ayant le statut A. L'INDH suisse doit correspondre entièrement aux Principes de Paris. Tout autre objectif ne saurait correspondre à l'image que la Suisse donne à la communauté internationale dans le domaine des droits humains. Toute autre solution ne répondrait ni à nos attentes vis-à-vis de la Suisse ni à l'image qu'elle se fait de sa politique des droits humains. Une INDH avec un statut B ne revêtirait pas l'importance et l'efficacité nécessaires à ce genre d'institution, manquerait de crédibilité au niveau international et ternirait l'image de notre pays dans un domaine où la Suisse prétend souvent être un modèle d'excellence.

2) COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 1 Institution nationale des droits de l'homme

La désignation explicite à l'art. 1 al. 4 d'une « institution nationale des droits de l'homme » au sens des « Principes de Paris »[2] en tant que bénéficiaire de l'aide financière est une bonne chose.

---

[1] Rapport explicatif, § 1.3.7, p. 13
[2] Annexe de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies du 20 décembre 1993

La formulation ouverte de l'al. 1, quant à l'aide financière apportée par la Confédération est trop vague à notre avis (« la Confédération *peut* accorder... »). Cela laisse penser que la Suisse n'est finalement pas tenue d'apporter son aide.

De plus, la contribution qui serait apportée est, à notre avis, largement insuffisante. Le rapport explicatif fait plusieurs fois référence à une somme annuelle de 1 million de francs à titre de « contribution aux coûts d'exploitation »[3].

Même si l'art. 2 al. 2 prévoit une contribution des hautes écoles sous forme de mise à disposition gratuite de l'infrastructure nécessaire, la somme de 1 million visant à financer les coûts d'exploitation ne permettra pas à la future INDH de s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les tâches mentionnées à l'art. 3 de l'avant-projet. Nous établissons cette estimation par comparaison avec les budgets d'autres INDH dans des États comparables à la Suisse (Autriche, Danemark, Liechtenstein et Norvège entre autres). L'Autriche prévoit par exemple d'allouer 6,5 millions d'euros par an à son INDH. Si la Suisse désire mettre sur pied un centre compétent, efficace et indépendant, elle doit augmenter de manière substantielle le budget initialement prévu.

Art. 2 Rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles

D'après cet article, l'INDH sera rattachée à « une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles ». Il s'agit là du point central du modèle « Statut quo + » retenu par le Conseil fédéral, qui fait référence à l'ancrage universitaire du Centre de Compétences pour les droits humains (CSDH). Un ancrage identique de l'INDH pose problème, selon nous, pour trois raisons.

a. Conflit entre mandat lié aux droits humains et liberté académique

Un engagement en faveur des droits humains tel qu'exigé d'une INDH n'est pas compatible avec la liberté académique et l'éthique de recherche qui sous-tendent la recherche universitaire. Cette dernière procède de la transparence des résultats d'une recherche empirique, alors que l'engagement pour les droits humains implique un attachement à certaines valeurs clairement définies et des prises de positions objectives. L'exemple de l'Institut norvégien pour les droits humains, qui était rattaché à une université, a démontré que le conflit entre deux exigences incompatibles pour une INDH peut mener tout droit à l'échec.

b. Forme d'organisation peu judicieuse

Le rattachement à un réseau d'universités comporte d'importants désavantages dans la pratique, comme l'a démontré l'expérience du CSDH. Le nombre d'institutions et d'universités impliquées augmente la charge de travail et la coordination nécessaires, ce qui influence grandement l'efficacité de l'institution et diminue les ressources allouées. L'alternative, à savoir le rattachement à une seule université, est également impropre puisque le problème de la dépendance institutionnelle ne pourrait alors qu'être renforcé.

c. Subventions cachées au détriment de l'indépendance

L'une des principales raisons motivant l'ancrage universitaire de l'institution réside apparemment dans la mise à disposition à titre gratuit de l'infrastructure nécessaire à l'institution par les hautes écoles concernées, soit indirectement par les cantons où elles sont domiciliées. Ce subventionnement caché des cantons remet également en cause l'indépendance de l'institution, même si celle-ci est censée être expressément garantie par la loi[4].

---

[3] Art. 1 al. 2 LIDH

[4] Art. 8 LIDH

Art. 3 Tâches

Au premier alinéa de l'art. 3, la promotion des droits humains est mentionnée comme unique objectif de la future INDH. La formule consacrée, tirée du titre même des « Principes de Paris » et régulièrement mentionnée dans le texte est : « *promotion et protection des droits de l'homme* ». Nous ne voyons aucune raison objective de supprimer cette notion de protection dès lors qu'elle n'implique aucune activité de médiation (Ombudsman) ou fonctions normalement dévolues aux autorités, qui sont de manière évidente exclues du cahier des charges de l'INDH. Nous recommandons donc l'utilisation à l'art. 3 al. 1 de la formule suivante : « Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en Suisse (...) ».

L'énumération des diverses tâches dévolues à l'INDH[5] est incomplète. Il y manque les aspects de consulting politique et de monitoring. Ces deux domaines d'activité doivent être possibles également en dehors du cadre des prestations de services mentionnées à l'art. 4 LIDH. Nous recommandons donc de compléter la liste des tâches de l'art. 3 de la manière suivante :

« g. consulting politique, en particulier envers le Conseil fédéral, le parlement, l'administration et les cantons ;

h. observation de la situation des droits de l'homme en Suisse. »

De plus, dans le rapport explicatif, une différence importante avec l'actuel CSDH est mentionnée à propos de l'art. 3 : l'INDH peut « agir de sa propre initiative et définir elle-même ses activités et ses priorités »[6]. Ce point nous paraît suffisamment important pour qu'il doive, selon nous, figurer en toutes lettres dans un alinéa supplémentaire de l'art. 3.

Nous proposons la formulation suivante :

« Art. 3 Tâches

Al. 1 (nouveau) L'institution nationale des droits de l'homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.

Al. 2 Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme ... ».

Toujours à propos de l'art. 3, le rapport explicatif affirme que « la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme est en revanche en principe exclue du domaine d'activité de l'INDH »[7]. Cette proposition nous paraît arbitraire et contraire à la mise en œuvre cohérente, efficace et proactive d'une politique des droits humains digne de ce nom. Il est nécessaire que la politique extérieure des droits humains figure dans le mandat de l'INDH. De nombreux sujets thématiques, comme les exportations de matériel de guerre, comportent *de facto* une composante transfrontalière significative. Les « Principes de Paris » préconisent par ailleurs l'octroi d'un mandat le plus large possible aux institutions nationales.

Nous sommes fermement convaincus que l'activité de l'INDH dans tous les domaines des droits humains, que ce soit en politique intérieure ou extérieure, doit être ancrée dans la loi. Cela pourrait être concrétisé également par une phrase supplémentaire à l'art. 3 al. 1 (nouveau), par exemple :

« Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la protection et à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme en politique intérieure comme en politique extérieure. »

---

[5] Art. 3 al. 1 litt. a à f

[6] Rapport explicatif, p. 20

[7] Rapport explicatif, p. 20

Art. 5 Représentation pluraliste des forces sociales concernées

Nous saluons l'inclusion du principe organisationnel du pluralisme dans le projet de loi. Il est de même utile que l'expression « forces sociales concernées » soit précisée dans le rapport explicatif[8].

Nous estimons cependant que cette disposition sous sa forme actuelle n'est pas suffisante pour permettre de définir un cadre à la structure organisationnelle de l'INDH. De très nombreuses questions restent ouvertes, que la Confédération devrait régler. C'est le cas par exemple de la procédure de nomination aux organes décisionnels ou à la direction. D'autres décisions relevant du droit de la personne, comme par exemple la possibilité ou non d'être simultanément membre de la direction de l'INDH et employé par un institut universitaire donné, doivent être réglées en priorité, et non déléguées aux hautes écoles porteuses du projet.

Nous pensons qu'une ordonnance d'application de la LIDH constituerait un instrument adéquat pour régler ces questions et nous proposons de compléter l'art. 5 par un alinéa 2 ayant la teneur suivante :

« Art. 5 al. 2 (nouveau) Le cadre organisationnel de l'INDH sera défini par voie d'ordonnance en tenant compte des exigences des Principes de Paris. »

Le titre de la disposition devrait être adapté par exemple comme suit: « *Art. 5 Organisation* ».

Art. 8 Indépendance

L'art. 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, d'une part vis-à-vis de la Confédération et d'autre part vis-à-vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée. Cela semble très positif au premier regard.

À y regarder de plus près, il est cependant paradoxal que l'indépendance de l'INDH vis-à-vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée doive être ainsi formellement rappelée. Nous y voyons la conséquence directe du conflit potentiel entre le milieu universitaire et la capacité d'agir de manière autonome de l'INDH.

Le rapport explicatif [9] rend attentif au fait que l'indépendance de l'institution « peut, entre autres, être renforcée par l'attribution d'une personnalité juridique propre ». Sont à ce propos envisageables, toujours selon le rapport explicatif, « les formes juridiques de la fondation ou de l'association »[10]. Nous y voyons pour notre part non pas une possibilité mais une nécessité.

Si l'on part de l'hypothèse qu'un rattachement universitaire de l'INDH est indispensable, la personnalité juridique propre à l'INDH est une condition *sine qua non* pour que l'indépendance statutaire vis-à-vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée ne reste pas un vœu pieux. Nous insistons donc fermement pour que l'art. 8 soit complété en conséquence et clarifie la question de l'indépendance juridique. Nous proposons ainsi l'ajout d'un alinéa 2 à l'art. 8 ayant la teneur suivante:

« Art. 8 al. 2 (nouveau) L'indépendance est garantie par une personnalité juridique propre à l'institution. »

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente prise de position et vous adressons nos meilleures salutations.

ACAT-Suisse

Bettina Ryser Ndeye
Secrétaire générale

Dominique Joris
Affaires juridiques

---

[8] Rapport explicatif, p. 22
[9] Rapport explicatif, p. 23
[10] id.

ADEM
Alliance pour les droits des enfants migrants
Allianz für die Rechte der Migrantenkinder
Alleanza per i diritti dei bambini migranti
Alliance for the Rights of Migrant Children

BA Justiz
E 06. Nov. 2017
Act

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Domaine protection internationale des droits de l'homme
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

Lausanne, le 31.10.2017

Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)

Mesdames, Messieurs,

L'Alliance des droits des enfants migrants (ADEM) composée de La Fondation Terre des hommes – aide à l'enfance, Lausanne, le Service social international Suisse et L'Institut international des droits de l'enfant a le plaisir de vous transmettre sa prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'Institution nationale des droits de l'homme (LIDH).

Evaluation générale et lien avec les droits de l'enfant

En tant qu'organisation qui s'engage pour la reconnaissance et la mise en pratique des droits de l'enfant en Suisse, nous saluons la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016, visant à créer, en Suisse, une institution nationale des droits de l'homme (INDH) ainsi que les fondements juridiques relatifs à celle-ci (LIDH).

La création d'une institution nationale des droits de l'Homme a une grande importance du point de vue des droits de l'enfant et va dans le sens d'une meilleure reconnaissance et d'une mise en œuvre complète de la Convention des droits de l'enfant. En effet, à plusieurs reprises, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a recommandé à la Suisse de mettre sur pied une institution de surveillance des droits de l'Homme avec un mécanisme spécifique permettant de surveiller les droits de l'enfant (CRC/C/15/Add.182 et CRC/C/CHE/CO/2-4 :CO19). La création de ce type d'institution fait également partie des recommandations que le Comité des droits de l'homme des Nations unies a adressé à la Suisse dans le cadre de son examen de la mise en œuvre du pacte international des droits civils et politiques (CCPR/C/CHE/CO/4).

De manière générale, nous saluons l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme LIDH présenté par le Conseil fédéral le 28 juin 2017. Nous voyons cependant encore un net potentiel d'optimisation sur certains points. C'est en particulier le cas en ce qui concerne le critère d'indépendance de la future INDH, qui n'est pas réglé de manière suffisamment claire dans cet avant-projet. Il nous semble par ailleurs essentiel que le mandat de l'INDH porte sur l'ensemble du champ des droits

humains, c'est-à-dire qu'il englobe aussi les droits de l'enfant, et que cela soit ancré explicitement dans le texte de loi (voir à ce sujet la remarque sur l'article 3 – Tâches).

Prise de position article par article

La Suisse doit selon nous viser à la création d'une INDH ayant le statut A et ceci constitue le fil conducteur de notre critique de l'avant-projet. L'INDH suisse doit correspondre entièrement aux Principes de Paris. Tout autre objectif ne saurait correspondre à l'image que la Suisse donne à la communauté internationale dans le domaine des droits humains. Toute autre solution ne répondrait ni à nos attentes vis-à-vis de la Suisse ni à l'image qu'elle se fait de sa politique des droits humains. Une INDH avec un statut B ne serait pas prise au sérieux au niveau international et ternirait l'image de notre pays.

Art. 1 Institution nationale des droits de l'homme

La voie suivie, conformément à l'art. 1, al. 1, à savoir celle d'une loi relative à un soutien financier, nous parait être praticable.

Le rapport explicatif fait plusieurs fois référence à une somme de 1 million de francs annuel à titre de "contribution aux coûts d'exploitation"[1]. **Nous estimons que cette contribution de 1 million est largement insuffisante.**

Même si l'art. 2 al. 2 prévoit une contribution des hautes écoles sous forme de mise à disposition gratuite de l'infrastructure nécessaire, la somme de 1 million visant à financer les coûts d'exploitation ne permettra pas à la future INDH de s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les tâches mentionnées à l'art. 3 de l'avant-projet LIDH. Nous établissons cette estimation par comparaison avec les budgets d'autres INDH dans des États comparables à la Suisse (Autriche, Danemark, Liechtenstein et Norvège entre autres), tel qu'ils sont présentés dans le Rapport explicatif (voir p. 14 et suivantes).

L'alinéa 4 de l'article 1 mentionne, en tant qu'objet du soutien financier, une institution nationale des droits de l'homme conformément aux "Principes de Paris". Nous nous réjouissons aussi beaucoup cette affirmation explicite.

[1] Art. 1, al 2 LIDH

Alliance pour les droits des enfants migrants
Allianz für die Rechte der Migrantenkinder
Alleanza per i diritti dei bambini migranti
Alliance for the Rights of Migrant Children

Article 2 : rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles

Selon l'art. 2, al. 1, l'INDH sera rattachée à "une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles". Il s'agit là du point central du modèle "Statu Quo +" retenu par le Conseil fédéral. Cette option fait référence à l'ancrage universitaire du Centre de Compétences pour les droits humains (CSDH) et l'inscrit dans la loi.

Nous avons des objections de fond à un ancrage universitaire de l'INDH :

a) *Conflit entre mandat lié au droits humains et liberté académique*

Un engagement en faveur des droits humains tel qu'exigé de la part d'une INDH n'est pas compatible avec la liberté académique et l'éthique de recherche qui sous-tend la recherche universitaire. Cette dernière procède de la transparence des résultats d'une recherche empirique, alors que l'engagement pour les droits humains, conformément aux instruments internationaux, implique un attachement à certaines valeurs clairement définies et des prises de position concrètes liées à ces valeurs. L'exemple de l'Institut norvégien pour les droits humains, qui était rattaché à une université, a démontré que le conflit entre deux exigences incompatibles pour une INDH peut mener tout droit à l'échec.

b) *Forme d'organisation peu judicieuse*

Le rattachement à un réseau d'universités a – et le CSDH l'a démontré – des désavantages dans la pratique. La charge de travail liée à la coordination entre six instituts dépendant de cinq universités s'est avérée considérable pour le bureau du CSDH. Elle a eu une influence certaine sur l'efficacité de l'institution et sur l'allocation de ses ressources limitées. L'alternative, à savoir le rattachement à une seule université, est également impropre puisque le problème de la dépendance institutionnelle ne pourrait alors qu'être renforcé.

c) *Subventions cachées au détriment de l'indépendance*

L'une des principales raisons motivant l'ancrage universitaire de l'institution réside apparemment dans la mise à disposition à titre gratuit de l'infrastructure nécessaire à l'institution par les hautes écoles concernées, soit indirectement par les cantons où elles sont domiciliées. Ce subventionnement caché des cantons remet également en cause l'indépendance de l'institution, même si celle-ci est expressément garantie vis-à-vis des instances auxquelles l'INDH est rattachée (voir Art. 8 LIDH). Par ailleurs, dans la situation d'un ancrage universitaire de l'INDH, cette dernière dépendrait des décisions budgétaires des parlements cantonaux, étant donné que les cantons sont en charge d'une grande partie du financement des hautes écoles. Ceci pourrait mettre en danger le financement de l'institution à plus long terme, particulièrement en période de restrictions budgétaires marquées dans les cantons.

Malgré ces réserves sur le fond, nos remarques aux autres articles ci-dessous ne gardent leur valeur que si l'article 2 est adopté sous sa forme actuelle.

Alliance pour les droits des enfants migrants
Allianz für die Rechte der Migrantenkinder
Alleanza per i diritti dei bambini migranti
Alliance for the Rights of Migrant Children

Art. 3 Tâches

Au premier alinéa de l'article 3, la **promotion** des droits humains est mentionnée comme unique objectif de la future INDH. La formule consacrée, tirée du titre même des "Principes de Paris" et régulièrement mentionnée dans le texte est : "*promotion **et protection** des droits de l'homme*". La tâche de l'INDH ne doit pas se limiter à la promotion des droits humains, elle doit aussi comporter la protection de ces droits.

Sur le plan des droits de l'enfant, la protection représente, avec la promotion et la participation, un des aspects centraux de la Convention des droits de l'enfant, comme le reflètent aussi les trois piliers *protection, encouragement et participation* de la stratégie du Conseil fédéral "Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse" de 2008. La protection et la promotion des droits humains font également partie des objectifs tels que définis dans le contrat cadre entre la Confédération et le Centre suisse de compétence pour les droits humains CSDH.

Nous recommandons donc l'utilisation à l'art. 3 al. 1 de la formule suivante : « **Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en Suisse (...)** »

Comme le mentionne le point 1.1.1 du rapport explicatif, une INDH œuvre dans les domaines de la recherche, du monitoring, du conseil politique, de l'éducation aux droits humains et de la sensibilisation. Nous saluons le fait que l'éducation aux droits humains fasse explicitement partie des futures tâches de l'INDH selon l'article 3, al. 1, let. e.

L'énumération des diverses tâches dévolues à l'INDH[2] est incomplète. Il y manque de manière évidente l'encadrement (Beratung) politique et le "monitoring". Ces deux domaines d'activité doivent être possibles également en dehors du cadre des prestations de services mentionnées à l'art. 5 LIDH.

En ce qui concerne les droits de l'enfant, le monitoring relève d'une grande importance, car c'est uniquement sur la base d'un monitoring systématique que peuvent être réalisées des analyses de besoins et formulées des mesures de mise en pratique ciblées des droits de l'enfant. Conformément aux art. 4 et 44 de la Convention des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant exige, de la part des Etats signataires, de surveiller la mise en œuvre de la convention (CRC/GC/2003/5). En Allemagne, par exemple, l'institut des droits humains est doté d'un organe spécifique de monitoring pour les droits de l'enfant.

Nous recommandons donc de compléter la liste des tâches de l'article 3 de la manière suivante :
g. Encadrement politique, en particulier du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons
h. observation de la situation des droits de l'homme en Suisse.

En complément, on trouve dans les "Principes de Paris", les bases pour intégrer, dans une institution nationale des droits humains, un organe de dépôt de plaintes. Ceci permet à une INDH d'être compétente pour recevoir et examiner certains cas particuliers de plaintes ou de pétitions. Le Comité des droits de l'enfant a recommandé de manière répétée à la Suisse de

[2] Art. 3, al. 1, let. a à f

mettre en place une INDH dotée d'un mécanisme spécifique de surveillance pour les droits de l'enfant. Cette institution doit avoir la compétence de réceptionner et d'analyser des plaintes d'enfants avec une approche adaptée aux enfants et d'enquêter sur ces cas (CRC/C/15/Add.182 et CRC/C/CHE/CO/2-4 :CO19).

Nous défendons le point de vue selon lequel une défense efficace des droits humains doit aussi se traduire à l'échelle individuelle et garantir un **accès à la justice** sans discrimination. Des mécanismes doivent être disponibles pour que toute personne puisse faire valoir ses droits grâce à un mécanisme de plainte efficace. C'est valable **à plus forte raison pour les enfants**, car ils sont, de par leur stade de développement, particulièrement vulnérables face aux atteintes aux droits humains et qu'ils disposent de moyens limités pour défendre leurs droits. Ce besoin se fait sentir d'autant plus que la mise en œuvre des principes d'une justice adaptée aux enfants reste insuffisante en Suisse. Les enfants ne sont pas les seuls à connaître des difficultés d'accès à la justice. Ce problème se pose aussi pour d'autres groupes comme les femmes, les migrants, les personnes LGBTI ou les personnes handicapées.

Une institution des droits humains a un rôle important en ce qui concerne la promotion de l'accès à la justice. Elle dispose des compétences spécifiques et du réseau institutionnel permettant de juger quelles mesures s'imposent et quels sont les moyens les plus adaptés pour éliminer les obstacles qui rendent plus difficile l'accès à la justice.

Promouvoir l'accès à la justice signifie aussi donner accès à des informations sur les démarches existantes pour le dépôt de plaintes individuelles qui soient garanties par les instruments des droits humains et de leurs protocoles complémentaires, ainsi que sur les moyens de recours et le cas échéant sur des démarches d'arbitrage et de médiation.

Nous demandons par conséquent que la liste des tâches de l'art. 3 al. 1 soit complété comme suit:
„i) Promotion de l'accès à la justice"

Dans le rapport explicatif, une différence importante avec l'actuel Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) est mentionnée à propos de l'article 3 : L'INDH peut "agir de sa propre initiative et définir elle-même ses activités et ses priorités" (p.20).

Ce point nous paraît suffisamment important pour qu'il doive, selon nous, figurer en toute lettres dans un alinéa supplémentaire de l'article 3. Nous proposons la formulation suivante :
Art.3, Tâches
Al. 1 (nouveau) L'institution nationale des droits de l'homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.

Les "Principes de Paris" préconisent que le mandat octroyé aux INDH soit le plus large possible et ancré dans un document à caractère constitutionnel ou légal. Le rapport explicatif stipule que "le mandat de la future INDH couvre la situation des droits de l'homme en Suisse dans son ensemble" (p. 12). Un mandat large de l'INDH constitue, de notre point de vue, un des critères centraux pour une institution nationale.

Alliance pour les droits des enfants migrants
Allianz für die Rechte der Migrantenkinder
Alleanza per i diritti dei bambini migranti
Alliance for the Rights of Migrant Children

Par conséquent, nous proposons d'inscrire explicitement dans l'article 3 ce mandat large : **„Art. 3 al. 1 [nouveau] "Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant"**

Toujours à propos de l'article 3, le rapport explicatif affirme que "la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme est en revanche en principe exclue du domaine d'activité de l'INDH" (p. 20). Cette observation nous parait hors contexte et arbitraire. Il est en effet nécessaire, pour tout ce qui concerne les questions de cohérence politique dans le domaine des droits humains, que la politique extérieure des droits humains figure dans le mandat de l'INDH. C'est le cas, par exemple, pour la mise en œuvre du 2e protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Vouloir exclure la dimension de politique extérieure du mandat de l'INDH nous parait inadéquat et dysfonctionnel. Nous sommes fermement convaincus, que l'activité de l'INDH dans tous les domaines des droits humains, y compris les droits de l'enfant, que ce soit en en politique intérieure ou extérieure, doit être ancrée dans la loi.

Ceci pourrait être concrétisé également par un ajout à l'art. 3 al. 1 (nouveau) tel que proposé ci-dessus : **Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant, en politique intérieure comme en politique extérieure**

En résumé, nous proposons les modifications suivantes à l'article 3 :

Art. 3 Tâches

[1] [nouveau] Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'Homme, y compris les droits de l'enfant, en politique intérieure comme en politique extérieure.

[2] [nouveau] L'institution nationale des droits de l'Homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.

[3] Dans le but de promouvoir les droits de l'homme en Suisse, le centre assume les tâches suivantes :

a. information et documentation ;
b. recherche ;
c. élaboration d'avis et de recommandations ;
d. encouragement du dialogue et de la collaboration entre les services et les organisations impliquées dans la mise en œuvre et la promotion des droits de l'homme ;
e. éducation et sensibilisation aux droits de l'homme ;
f. échanges au niveau international.
g. [nouveau] encadrement politique, en particulier du Conseil fédéral, au Parlement, de l'administration et des cantons ;
h. [nouveau] observation de la situation des droits de l'homme en Suisse ;

i. [nouveau] promotion de l'accès à la justice.

[4] L'INDH n'assume pas de tâches de l'administration.

Article 5: Représentation pluraliste des forces sociales concernées

Nous saluons l'inclusion du principe organisationnel du pluralisme dans le projet de loi. Il est de même utile que l'expression « forces sociales concernées » soit précisée dans le rapport explicatif. Les acteurs qui doivent être inclus dans les "forces sociales concernées" sont en particulier les organisations non-gouvernementales, les associations professionnelles, syndicats, collectifs philosophiques ou religieux, universités et spécialistes des thématiques abordées ainsi que des représentants-es du Parlement et des Ministères. Du point de vue des droits de l'enfant il est regrettable que cette énumération n'inclue pas explicitement les enfants et les jeunes. La tâche d'une INDH est aussi de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant. Nous sommes de l'avis que le pluralisme social signifie que les enfants et les jeunes doivent être considérés et impliqués en tant qu'experts dans les questions qui les concernent (voir article 12 CDE "Opinion de l'enfant").

Nous recommandons par conséquent d'inscrire, dans le message relatif au projet de loi, l'implication des enfants et des jeunes, ou du moins leur représentation par des organisations appropriées.

Nous estimons par ailleurs que l'article 5 sous sa forme actuelle n'est pas suffisant pour permettre de définir un cadre à la structure organisationnelle de l'INDH. De très nombreuses questions restent ouvertes, que la Confédération devrait régler. C'est le cas par exemple de la procédure de nomination aux organes décisionnels ou à la direction. D'autres décisions relevant du droit de la personne comme, par exemple, la possibilité ou non d'être simultanément membre de la direction de l'INDH et employé par un institut universitaire donné, doivent être réglées en priorité, et non déléguées aux Hautes Ecoles porteuses du projet.

Nous pensons qu'une **ordonnance d'application de la LIDH** constituerait un instrument adéquat pour régler ces questions et proposons de compléter l'article 5 par un alinéa ayant la teneur suivante :
Art. 5 al. 2 (nouveau) Le cadre organisationnel de l'INDH sera défini par voie d'ordonnance en tenant compte des exigences des Principes de Paris.
Le titre de la disposition devrait être adapté en conséquence et pourrait devenir: « **Art. 5 Organisation** »

Article 8: Indépendance

L'article 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, d'une part vis à vis de la Confédération et d'autre part vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée. Ceci semble très positif au premier regard.

À y regarder de plus près, il est cependant paradoxal que l'indépendance de l'INDH vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée doive être ainsi formellement rappelée. Nous y voyons la conséquence directe du conflit potentiel entre le milieu universitaire et la capacité d'agir de manière autonome de l'INDH.

Alliance pour les droits des enfants migrants
Allianz für die Rechte der Migrantenkinder
Alleanza per i diritti dei bambini migranti
Alliance for the Rights of Migrant Children

Le rapport explicatif rend attentif au fait que l'indépendance de l'institution "peut entre autres être renforcée par l'attribution d'une personnalité juridique propre". Sont à ce propos envisageables, toujours selon le rapport explicatif, **"les formes juridiques de la fondation ou de l'association"**. Nous y voyons pour notre part non pas une possibilité mais une **nécessité**.

Si l'on part du prémisse qu'un rattachement universitaire de l'INDH est indispensable, la personnalité juridique propre à l'INDH est une condition sine qua non pour que l'indépendance statutaire vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée ne reste pas un vœu pieux. Nous insistons donc fermement pour que l'article 8 soit complété en conséquence et clarifie la question de l'indépendance juridique.

Nous proposons l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 8 ayant la teneur suivante:
Art. 8 al. 2 (nouveau) L'indépendance est garantie par une personnalité juridique propre à l'institution.

Nous vous remercions de l'attention bienveillante portée à la présente prise de position et nous tenons volontiers à disposition pour toute question complémentaire.

Avec nos salutations distinguées,

Au nom de l'ADEM :

Beata Godenzi
Directrice de programmes,
Fondation Terre des hommes – Aide à l'enfance

AGR
Arbeitsgemeinschaft
für Religionsfreiheit

Postfach 50 | 3608 Thun
Tel +41 (33) 334 00 50
linus.pfister@hmk-aem.ch
www.agr-glr.ch

BA Justiz
E 27. Okt. 2017
Act

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internat. Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich/Thun, 16. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG Stellung. Die Schweizerische Evangelische Allianz (SEA) ist eine Bewegung von Christinnen und Christen aus reformierten Landeskirchen, Freikirchen und christlichen Organisationen. In der Romandie tritt der französischsprachige Teil der Evangelischen Allianz als «Réseau évangélique suisse» (RES) auf. Die SEA besteht gesamtschweizerisch zurzeit aus 83 Sektionen mit rund 640 Gemeinden und über 230 christlichen Werken. Die Basis der SEA wird auf 250'000 Personen geschätzt. Die SEA ist eine von weltweit 129 Evangelischen Allianzen mit schätzungsweise 600 Millionen Gleichgesinnten.

Grundsätzlich:

Als Organisation, die sich für Religionsfreiheit einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.

Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +" die **Option „Unabhängiges Institut"** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren

Die AGR ist ein Kompetenzzentrum der Schweizerischen Evangelischen Allianz (SEA•RES). SEA•RES ist eine Bewegung von Christinnen und Christen aus reformierten Landeskirchen, Freikirchen und christlichen Organisationen. Die Basis von SEA•RES wird auf 250'000 Personen geschätzt, getragen von ca. 640 Kirchgemeinden und 230 Werken (www.each.ch).

AGR
Arbeitsgemeinschaft
für Religionsfreiheit

Postfach 50 | 3608 Thun
Tel +41 (33) 334 00 50
linus.pfister@hmk-aem.ch
www.agr-glr.ch

Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren" (S.20). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Ausland

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 21) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Zum Beispiel hat das Recht auf Religionsfreiheit ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt.

Religionsfreiheit und Schutz religiöser Minderheiten

So ersuchen Menschen in der Schweiz um Asyl, die aufgrund ihrer religiösen Überzeugung in ihren Herkunftsländern Repressionen ausgesetzt sind. Auch in der Schweiz kommt es vor,

Die AGR ist ein Kompetenzzentrum der Schweizerischen Evangelischen Allianz (SEA•RES). SEA•RES ist eine Bewegung von Christinnen und Christen aus reformierten Landeskirchen, Freikirchen und christlichen Organisationen. Die Basis von SEA•RES wird auf 250'000 Personen geschätzt, getragen von ca. 640 Kirchgemeinden und 230 Werken (www.each.ch).

AGR
Arbeitsgemeinschaft
für Religionsfreiheit

Postfach 50 | 3608 Thun
Tel +41 (33) 334 00 50
linus.pfister@hmk-aem.ch
www.agr-glr.ch

dass Asylsuchende in hiesigen Asylzentren aufgrund ihrer religiösen Überzeugung von anderen Asylsuchenden diskriminiert werden. Die Menschenrechtsaussenpolitik und damit verbunden der Einsatz für die von religiöser Verfolgung betroffenen Menschen in ihren Herkunftsländern ist integrativer Bestandteil des Menschenrechtsengagements der Schweiz und hat zum Ziel, dass sich die Lage für die Betroffenen in den Herkunftsländern verbessert. Der Bundesrat ist gesetzlich dazu verpflichtet, sich für den Schutz religiöser Minderheiten in ihrem Heimatland einzusetzen. Auf bilateraler und multilateraler Ebene sind von Schweizer Seite das Thema Religionsfreiheit sowie der Schutz religiöser Minderheiten systematisch zu thematisieren (14.3824 – Motion NR Marianne Streif-Feller).

Die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik vom NMRI ausklammern zu wollen, halten wir deshalb für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

SEA Schweizerische Evangelische Allianz

Marc Jost
Generalsekretär

AGR Arbeitsgemeinschaft Religionsfreiheit

Linus Pfister
Präsident

Die AGR ist ein Kompetenzzentrum der Schweizerischen Evangelischen Allianz (SEA•RES). SEA•RES ist eine Bewegung von Christinnen und Christen aus reformierten Landeskirchen, Freikirchen und christlichen Organisationen. Die Basis von SEA•RES wird auf 250'000 Personen geschätzt, getragen von ca 640 Kirchgemeinden und 230 Werken (www.each.ch).

AMNESTY INTERNATIONAL

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Domaine protection internationale des droits de l'homme
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

Berne, le 10 juillet 2017

Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)

Mesdames, Messieurs,

La Section Suisse d'Amnesty vous remercie de l'occasion qui lui est fournie de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme.

1) GÉNÉRALITÉS

En tant qu'organisation engagée dans la reconnaissance et la mise en œuvre des droits humains en Suisse, nous approuvons la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016 de créer une institution nationale des droits humains (INDH) en Suisse. Nous saluons dans son principe l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme que le Conseil fédéral a présenté le 28 juin 2017, même si nous estimons qu'il a besoin d'être amélioré sur certains points.

La plupart des réserves formulées ci-dessous auraient été superflues si le Conseil fédéral avait choisi l'option d'un « institut indépendant » au lieu de l'option « statu quo + » (cf. rapport explicatif, §1.3.7). Cette solution correspondait à celle pour laquelle les ONG suisses se sont engagées durant toute la procédure devant mener à la création d'une INDH.

Notre prise de position est axée sur l'objectif d'une Institution nationale des droits de l'homme avec statut A, soit une INDH qui corresponde entièrement aux Principes de Paris. C'est là notre ligne directrice.

Tout autre objectif ne saurait correspondre à l'image que la Suisse donne à la communauté internationale dans le domaine des droits humains. Toute autre solution ne répondrait ni à nos attentes vis-à-vis de la Suisse et de l'image qu'elle veut donner de sa politique des droits humains. Une INDH avec un statut B ne serait pas prise au sérieux au niveau international et ternirait l'image de notre pays.

2. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE:

Article 1 Institution nationale des droits de l'homme

La voie utilisée conformément à l'art. 1, al. 1, à savoir celle d'une loi sur un soutien financier, nous paraît être praticable. Le fait également que l'art. 1, al. 4 désigne explicitement une « institution nationale des

AMNESTY INTERNATIONAL Section suisse . Schweizer Sektion . Sezione svizzera . Speichergasse 33 . Case postale . 3001 Berne
T: +41 31 307 22 22 . F: +41 31 307 22 33 . info@amnesty.ch . www.amnesty.ch . CP: 30-3417-8 . IBAN CH52 0900 0000 3000 3417 8

droits de l'homme » au sens des « Principes de Paris »[1] en tant que bénéficiaire de l'aide financière nous parait particulièrement bienvenu.

Le rapport explicatif fait plusieurs fois référence à une somme de 1 million de francs annuel à titre de « contribution aux coûts d'exploitation »[2]. **Nous estimons que cette contribution de 1 million est nettement insuffisante.**

Même si l'art. 2 al. 2 prévoit une contribution des hautes écoles sous forme de mise à disposition gratuite de l'infrastructure nécessaire, la somme de 1 million visant à financer les coûts d'exploitation ne permettra pas à la future INDH de s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les tâches mentionnées à l'art. 3 de l'avant-projet LIDH. Nous formulons cette estimation par comparaison avec les budgets d'autres INDH dans des États comparables à la Suisse (Autriche, Danemark, Liechtenstein, Norvège entre autres).

Article 2 : rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles

Selon l'art. 2, al. 1, l'INDH sera rattachée à « une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles ». Il s'agit là du point central du modèle « statu quo + » retenu par le Conseil fédéral. Cette option s'oriente vers un ancrage universitaire du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) et le confirme légalement.

Nous avons des **objections de fond quant à un ancrage universitaire de l'INDH :**

a. *Conflit entre mandat lié aux droits humains et liberté académique*

Un engagement en faveur des droits humains tel qu'exigé de la part d'une INDH n'est pas entièrement compatible avec la liberté académique et l'éthique de recherche qui sous-tend la recherche universitaire. Cette dernière procède de la transparence des résultats d'une recherche empirique alors que l'engagement pour les droits humains implique un attachement à certaines valeurs clairement définies et des prises de positions objectives. L'exemple de l'Institut norvégien pour les droits humains, qui était rattaché à une université, a démontré que le conflit entre deux exigences incompatibles pour une INDH peut mener tout droit à l'échec.

b. *Forme d'organisation peu judicieuse*

Le rattachement à un réseau d'universités a – et le CSDH l'a démontré – des désavantages dans la pratique. La charge que le travail de coordination entre six instituts dépendant de cinq universités a représentée pour le bureau du CSDH est considérable, ce qui a eu une influence certaine sur l'efficacité de l'institution et sur l'allocation de ses ressources limitées. L'alternative, à savoir le rattachement à une seule université, est également impropre puisque le problème de la dépendance institutionnelle ne pourrait qu'être renforcé.

c. *Subventions cachées au détriment de l'indépendance*

L'une des raisons importantes motivant l'ancrage universitaire de l'institution réside apparemment dans la mise à disposition à titre gratuit de l'infrastructure nécessaire à l'institution par les hautes écoles concernées, soit indirectement par les cantons où elles sont domiciliées. Ce subventionnement caché par les cantons remet également en cause l'indépendance de l'institution, même si celle-ci est expressément garantie vis-à-vis des instances auxquelles elle est rattachée[3].

Malgré ces réserves sur le fond, nos remarques sur les autres articles ci-dessous ne gardent leur valeur que si l'article 2 est adopté sous sa forme actuelle.

---

[1] Annexe de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies du 20 décembre 1993

[2] Art. 1, al 2 LIDH

[3] Art. 8 LIDH

Article 3 Tâches

Au premier alinéa de l'article 3, la promotion des droits humains est mentionnée comme unique objectif de la future INDH. La formule consacrée, tirée du titre même des « principes de Paris » et régulièrement mentionnée dans le texte, est : « *promotion **et protection** des droits de l'homme* ». Il n'y a aucune raison objective pour supprimer cette notion de protection dès lors qu'elle n'implique en soi et de par sa formulation non spécifique aucune activité telle qu'une fonction de bureau de médiation (Ombudsman) ou de fonction normalement dévolue aux autorités et qui nous paraissent de manière évidente exclues du cahier des charges de l'INDH.

Nous recommandons donc l'utilisation à l'art. 3 al. 1 de la formule suivante :

« Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en Suisse (...) »

L'énumération des diverses tâches dévolues à l'INDH[4] est incomplète : il y manque de manière évidente l'encadrement (Beratung) politique et le « monitoring ». Ces deux domaines d'activités doivent être possibles également en dehors du cadre des prestations de service mentionnées à l'art. 5 LIDH.

Nous recommandons de compléter la liste des tâches de l'article 3 de la manière suivante :

g. Encadrement politique, en particulier du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons.

h. Observation de la situation des droits de l'homme en Suisse

Dans le rapport explicatif, une différence importante avec le CSDH est mentionnée à propos de l'article 3. L'INDH peut « agir de sa propre initiative et définir elle-même ses activités et ses priorités »[5]. Ceci nous parait à tel point important qu'il devrait selon nous figurer en toutes lettres dans un alinéa supplémentaire de l'article 3.

Nous proposons la formulation suivante :

Art.3, Tâches

Al. 1(nouveau) L'institution nationale des droits de l'homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix »

al.2 dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme (...)

Toujours à propos de l'article 3, le rapport explicatif affirme que « la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme est en revanche en principe exclue du domaine d'activité de l'INDH »[6]. Cette observation nous parait hors contexte et arbitraire. Il est en effet nécessaire, pour tout ce qui concerne les questions de cohérence politique dans le domaine des droits humains, que soit incluse la politique étrangère des droits humains. De nombreux sujets thématiques, comme les exportations de matériel de guerre, comportent de facto une composante transfrontalière significative. Vouloir exclure la dimension de politique extérieure du mandat de l'INDH nous parait inadéquat et dysfonctionnel. Les « principes de Paris » par ailleurs préconisent l'octroi d'un mandat le plus large possible aux institutions nationales.

Nous sommes fermement convaincus que l'activité de l'INDH dans tous les domaines des droits humains en politique intérieure et étrangère doit être ancrée dans la loi.

Ceci pourrait être concrétisé également par l'ajout d'un alinéa 3 à l'art. 3 tel que proposé ci-dessus :

Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme, en politique intérieure comme en politique étrangère.

---

[4] Art. 3, al. 1, littt. a à f

[5] Rapport explicatif, p. 20

[6] Rapport explicatif, page 20.

Article 5: Représentation pluraliste des forces sociales concernées

Nous saluons l'inclusion du principe organisationnel du pluralisme dans le projet de loi. Il est de même utile que l'expression « forces sociales concernées » soit précisée dans le rapport explicatif[7].

Nous estimons cependant que cette disposition sous sa forme actuelle n'est pas suffisante pour permettre de définir un cadre à la structure organisationnelle de l'INDH. De très nombreuses questions restent ouvertes, que la Confédération devrait régler, dont la procédure d'élection aux organes décisionnels ou la nomination à la direction. D'autres questions relevant du droit de la personne comme, par exemple, la possibilité ou non d'être simultanément membre de la direction de l'INDH et employé par un institut universitaire donné, doivent être réglées en priorité, et non déléguées aux Hautes Ecoles porteuses du projet.

Nous pensons qu'une ordonnance d'application à la LDH constituerait un instrument adéquat pour régler ces questions.

Nous proposons de compléter l'article 5 par un alinéa ayant la teneur suivante :

Art. 5 al. 2 (nouveau) Le cadre organisationnel de l'INDH sera défini par voie d'ordonnance en tenant compte des exigences des principes de Paris.

Le titre de la disposition devrait être adapté en conséquence et pourrait devenir: « **Art. 5 Organisation** »

Article 8: Indépendance

L'article 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, d'une part vis-à-vis de la Confédération et d'autre part vis-à-vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée, ce qui, au premier regard, apparait comme très positif.

À y regarder de plus près, il est un peu paradoxal que l'indépendance de l'INDH vis-à-vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée doive être ainsi fermement rappelée. Ceci est la conséquence directe du conflit potentiel entre le milieu universitaire et la capacité d'agir de manière autonome de l'INDH.

Le rapport explicatif[8] rend attentif au fait que l'indépendance de l'institution « peut, entre autres, être renforcée par l'attribution d'une personnalité juridique propre ». Sont à ce propos envisageables, toujours selon le rapport explicatif, « les formes juridiques de la fondation ou de l'association »[9]. Nous y voyons pour notre part non pas une possibilité, mais une nécessité.

Si l'on part de la prémisse qu'un rattachement universitaire de l'INDH est indispensable, la personnalité juridique propre à l'INDH est une condition indispensable pour que l'indépendance statutaire vis-à-vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée ne reste pas un vœu pieux. Nous insistons donc fermement pour que l'article 8 soit complété en conséquence et clarifie la question de l'indépendance juridique.

Nous proposons l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 8 ayant la teneur suivante:

Art. 8 al. 2 (nouveau) L'indépendance est garantie par une personnalité juridique propre à l'institution.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter au présent document et vous adressons nos meilleures salutations.

Alain Bovard

Juriste – Politique des droits humains

---

[7] Rapport explicatif, page 22

[8] Rapport explicatif, page 23

[9] id.

association pour la prévention de la torture
asociación para la prevención de la tortura
association for the prevention of torture

BA Justiz
E 18. Sep. 2017
Act

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Domaine protection internationale des droits de l'homme
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

Genève, le 13 septembre 2017

Concerne : Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'Homme (LIDH)

Madame,

Par la présente, nous nous permettons de vous soumettre notre prise de position concernant l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'Homme (LIDH) mis en consultation par le Conseil fédéral jusqu'au 31 octobre. Notre prise de position contient une remarque générale ainsi que plusieurs commentaires article par article.

1) GENERALITES

En tant qu'organisation engagée dans la reconnaissance et la mise en œuvre des droits humains en Suisse, nous nous réjouissons de la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016 de créer une Institution nationale des droits humains (INDH) en Suisse. Nous saluons dans son principe l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme que le Conseil fédéral a présenté le 28 juin 2017, même si nous estimons qu'il a besoin d'être amélioré sur certains points.

La plupart des réserves formulées ci-dessous auraient été superflues si le Conseil fédéral avait choisi l'option d'un « institut indépendant » au lieu de l'option « statu quo + » (cf. rapport explicatif, §1.3.7). L'institut indépendant correspondait à la solution pour laquelle les ONG suisses se sont engagées durant toute la procédure de création d'une INDH.

La Suisse doit selon nous viser à la création d'une INDH ayant le statut A et ceci constitue le fil conducteur de notre critique de l'avant-projet. L'INDH suisse doit correspondre entièrement aux Principes de Paris. Tout autre objectif ne saurait

Centre Jean-Jacques Gautier • 10, route de Ferney • CP 137 • CH-1211 Genève 19 • T (41)22 919 21 70 • F (41)22 919 21 80
apt@apt.ch • www.apt.ch • IBAN: CH62 0027 9279 C811 7533 0 • CCP: 12-21656-7

correspondre à l'image que la Suisse donne à la communauté internationale dans le domaine des droits humains. Toute autre solution ne répondrait ni à nos attentes vis-à-vis de la Suisse ni à l'image qu'elle se fait de sa politique des droits humains. Une INDH avec un statut B ne serait pas prise au sérieux au niveau international et ternirait l'image de notre pays.

2. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE:

Article 1 Institution nationale des droits de l'homme

La voie suivie, conformément à l'art. 1, al. 1, à savoir celle d'une loi relative à un soutien financier, nous parait être praticable. Le fait également que l'art. 1, al. 4 désigne explicitement une « institution nationale des droits de l'homme » au sens des « Principes de Paris »[1] en tant que bénéficiaire de l'aide financière nous parait particulièrement bienvenu.

Le rapport explicatif fait plusieurs fois référence à une somme de 1 million de francs annuel à titre de « contribution aux coûts d'exploitation »[2]. **Nous estimons que cette contribution de 1 million est largement insuffisante.**

Même si l'art. 2 al. 2 prévoit une contribution des hautes écoles sous forme de mise à disposition gratuite de l'infrastructure nécessaire, la somme de 1 million visant à financer les coûts d'exploitation ne permettra pas à la future INDH de s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les tâches mentionnées à l'art. 3 de l'avant-projet LIDH. Nous établissons cette estimation par comparaison avec les budgets d'autres INDH dans des États comparables à la Suisse (Autriche, Danemark, Liechtenstein et Norvège entre autres).

Article 2 : rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles

Selon l'art. 2, al. 1, l'INDH sera rattachée à « une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles ». Il s'agit là du point central du modèle « Statu Quo + » retenu par le Conseil fédéral. Cette option fait référence à l'ancrage universitaire du Centre de Compétences pour les droits humains (CSDH) et l'inscrit dans la loi.

Nous avons des **objections de fond à un ancrage universitaire de l'INDH :**

a. *Conflit entre mandat lié au droits humains et liberté académique*

Un engagement en faveur des droits humains tel qu'exigé de la part d'une INDH n'est pas compatible avec la liberté académique et l'éthique de recherche qui sous-tend la recherche universitaire. Cette dernière procède de la transparence des résultats d'une recherche empirique, alors que l'engagement pour les droits humains implique un attachement à certaines valeurs clairement définies et des prises de positions objectives. L'exemple de l'Institut norvégien pour les droits humains, qui était rattaché à une université, a démontré que le conflit entre deux exigences incompatibles pour une INDH peut mener tout droit à l'échec.

b. *Forme d'organisation peu judicieuse*

---

[1] Annexe de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies du 20 décembre 1993.

[2] Art. 1, al 2 LIDH.

Le rattachement à un réseau d'universités a – et le CSDH l'a démontré – des désavantages dans la pratique. La charge que le travail liée à la coordination entre six instituts dépendant de cinq universités s'est avérée considérable pour le bureau du CSDH. Elle a eu une influence certaine sur l'efficacité de l'institution et sur l'allocation de ses ressources limitées. L'alternative, à savoir le rattachement à une seule université, est également impropre puisque le problème de la dépendance institutionnelle ne pourrait alors qu'être renforcé.

c. Subventions cachées au détriment de l'indépendance

L'une des principales raisons motivant l'ancrage universitaire de l'institution réside apparemment dans la mise à disposition à titre gratuit de l'infrastructure nécessaire à l'institution par les hautes écoles concernées, soit indirectement par les cantons où elles sont domiciliées. Ce subventionnement caché des cantons remet également en cause l'indépendance de l'institution, même si celle-ci est expressément garantie vis-à-vis des instances auxquelles l'INDH est rattachée[3].

Malgré ces réserves sur le fond, nos remarques aux autres articles ci-dessous ne gardent leur valeur que si l'article 2 est adopté sous sa forme actuelle.

Article 3 Tâches

Au premier alinéa de l'article 3, la **promotion** des droits humains est mentionnée comme unique objectif de la future INDH. La formule consacrée, tirée du titre même des « principes de Paris » et régulièrement mentionnée dans le texte est : « *promotion **et protection** des droits de l'homme* ». Nous ne voyons aucune raison objective pour supprimer cette notion de protection dès lors qu'elle n'implique, en soi et de par sa formulation non spécifique, aucune activité telle qu'une fonction de bureau de médiation (Ombudsman) ou de fonctions normalement dévolues aux autorités et qui sont de manière évidente exclues du cahier des charges de l'INDH. Nous recommandons donc l'utilisation à l'art. 3 al. 1 de la formule suivante : « **Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en Suisse (...)** »

L'énumération des diverses tâches dévolues à l'INDH[4] est incomplète. Il y manque de manière évidente l'encadrement (*Beratung*) politique et le « monitoring ». Ces deux domaines d'activité doivent être possibles également en dehors du cadre des prestations de services mentionnées à l'art. 5 LIDH. Nous recommandons donc de compléter la liste des tâches de l'article 3 de la manière suivante :

g. Encadrement politique, en particulier du Conseil fédéral, du parlement, de l'administration et des cantons.

h. observation de la situation des droits de l'homme en Suisse.

Dans le rapport explicatif, une différence importante avec l'actuel Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) est mentionnée à propos de l'article 3 : L'INDH peut « agir de sa propre initiative et définir elle-même ses activités et ses priorités »[5]. Ce point nous parait suffisamment important pour qu'il doive, selon nous, figurer en toutes lettres dans un alinéa supplémentaire de l'article 3.

Nous proposons la formulation suivante :

---

[3] Art. 8 LIDH.
[4] Art. 3, al. 1, litt. a à f.
[5] Rapport explicatif, p. 20.

Art.3, Tâches

Al. 1(nouveau) L'institution nationale des droits de l'homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.

al.2 dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme (...)

Toujours à propos de l'article 3, le rapport explicatif affirme que « la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme est en revanche en principe exclue du domaine d'activité de l'INDH »[6]. Cette observation nous parait hors contexte et arbitraire. Il est en effet nécessaire, pour tout ce qui concerne les questions de cohérence politique dans le domaine des droits humains, que la politique extérieure des droits humains figure dans le mandat de l'INDH. De nombreux sujets thématiques comme les exportations de matériel de guerre, comportent *de facto* une composante transfrontalière significative. Vouloir exclure la dimension de politique extérieure du mandat de l'INDH nous parait inadéquat et dysfonctionnel. Les « principes de Paris » préconisent par ailleurs l'octroi d'un mandat le plus large possible aux institutions nationales.

Nous sommes fermement convaincus, que l'activité de l'INDH dans tous les domaines des droits humains, que ce soit en en politique intérieure ou extérieure, doit être ancrée dans la loi. Ceci pourrait être concrétisé également par un ajout à l'art.3 al. 1 (nouveau) tel que proposé ci-dessous :

Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme en politique intérieure comme en politique extérieure

Article 5: Représentation pluraliste des forces sociales concernées

Nous saluons l'inclusion du principe organisationnel du pluralisme dans le projet de loi. Il est de même utile que l'expression « forces sociales concernées » soit précisée dans le rapport explicatif[7].

Nous estimons cependant que cette disposition sous sa forme actuelle n'est pas suffisante pour permettre de définir un cadre à la structure organisationnelle de l'INDH. De très nombreuses questions restent ouvertes, que la Confédération devrait régler. C'est le cas par exemple de la procédure de nomination aux organes décisionnels ou à la direction. D'autres décisions relevant du droit de la personne comme, par exemple, la possibilité ou non d'être simultanément membre de la direction de l'INDH et employé par un institut universitaire donné, doivent être réglées en priorité, et non déléguées aux Hautes Ecoles porteuses du projet.

Nous pensons qu'une ordonnance d'application de l'INDH constituerait un instrument adéquat pour régler ces questions et nous proposons de compléter l'article 5 par un alinéa ayant la teneur suivante :

Art. 5 al. 2 (nouveau) Le cadre organisationnel de l'INDH sera défini par voie d'ordonnance en tenant compte des exigences des principes de Paris.

---

[6] Rapport explicatif, page 20.
[7] Rapport explicatif, page 22.

Le titre de la disposition devrait être adapté en conséquence et pourrait devenir: « **Art. 5 Organisation** »

Article 8: Indépendance

L'article 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, d'une part vis à vis de la Confédération et d'autre part vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée. Ceci semble très positif au premier regard.

À y regarder de plus près, il est cependant paradoxal que l'indépendance de l'INDH vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée doive être ainsi formellement rappelée. Nous y voyons la conséquence directe du conflit potentiel entre le milieu universitaire et la capacité d'agir de manière autonome de l'INDH.

Le rapport explicatif[8] rend attentif au fait que l'indépendance de l'institution « peut entre autres être renforcée par l'attribution d'une personnalité juridique propre ». Sont à ce propos envisageables, toujours selon le rapport explicatif, « les formes juridiques de la fondation ou de l'association »[9]. Nous y voyons pour notre part non pas une possibilité mais une nécessité.

Si l'on part de la prémisse qu'un rattachement universitaire de l'INDH est indispensable, la personnalité juridique propre à l'INDH est une condition sine qua non pour que l'indépendance statutaire vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée ne reste pas un vœu pieux. Nous insistons donc fermement pour que l'article 8 soit complété en conséquence et clarifie la question de l'indépendance juridique.

Nous proposons l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 8 ayant la teneur suivante:

Art. 8 al. 2 (nouveau) L'indépendance est garantie par une personnalité juridique propre à l'institution.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente prise de position et vous adressons, Madame, nos meilleures salutations.

Mark Thomson

Secrétaire général

[8] Rapport explicatif, page 23.

[9] id.

BA Justiz
E 18. Juli 2017
Act

FAIR UNTERWEGS
arbeitskreis tourismus & entwicklung
40 Jahre akte
missionsstrasse 21
ch-4009 basel
tel: +41 (0) 61 261 47 42
fax: +41 (0) 61 261 47 21
info@akte.ch; www.akte.ch
www.fairunterwegs.org
postkonto
basel: 40-37517-2
karlsruhe: 0 070 390 751

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Basel, 13. Juli 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.

Grundsätzlich:
Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen. Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +" die **Option „Unabhängiges Institut"** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.
Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein. Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"

„f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die

Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.
Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

<u>zu Art. 8 Unabhängigkeit</u>
Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.
Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.
Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.
Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben
mit freundlichen Grüßen

Dr. Christine Plüss
Geschäftsführerin
arbeitskreis tourismus & entwicklung



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 11. September 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Die Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien (*ask!*) setzt sich seit 1987 für die Menschenrechte in Kolumbien und der Schweiz ein. Gerne nehmen wir entsprechend zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.

Grundsätzlich:

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Kolumbien und der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.

Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +“ die **Option „Unabhängiges Institut“** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfegesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechtsmandat und der akademischen Freiheit*
   Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.
b) *Nachteilige Organisationsform*
   Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.
c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
   Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. (Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8)

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 wie im Entwurf vorgesehen in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Die gängige Zweckformulierung für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte“. Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutzbegriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen**,** die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte“** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone“

„f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz“

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.“

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für beinahe alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.“

<u>zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte</u>

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche

Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

<u>zu Art. 8 Unabhängigkeit</u>

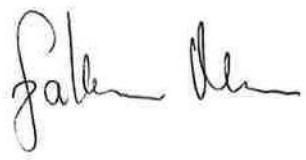
Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

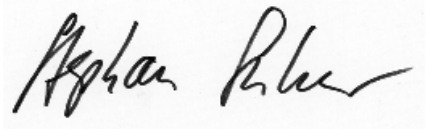
Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen





Fabian Dreher

Stephan Suhner

ask! Arbeitsgruppe Schweiz-Kolumbien

ATD
QUART MONDE
VIERTE WELT

Département fédéral de Justice et Police
Office fédéral de la Justice
Domaine protection internationale des Droits de l'Homme
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 BERNE

Treyvaux, le 31 octobre 2017

Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'Institution nationale des Droits de l'Homme (LIDH)

ATD Quart Monde Suisse
Crausa 3
CP 16
1733 Treyvaux

T 026 413 11 66
F 026 413 11 60
www.quart-monde.ch
contact@quart-monde.ch
ccp 17 - 546 - 2
IBAN:CH6409000000170005462

Membre du Mouvement international ATD Quart Monde fondé par J. Wresinski (1917-1988).

ONG ayant le statut consultatif auprès de l'Ecosoc, de l'Unesco, de l'Unicef, du BIT et du Conseil de l'Europe.

AGIR TOUS POUR LA DIGNITÉ.

ATD Vierte Welt Schweiz
Crausa 3
PF 16
1733 Treyvaux

T 026 413 11 66
F 026 413 11 60
www.vierte-welt.ch
kontakt@vierte-welt.ch
PCK 17 - 546 - 2 IBAN:
CH64 0900 0000 1700 0546 2

Mitglied der internationalen Bewegung ATD Vierte Welt gegründet von J. Wresinski (1917-1988).

NGO mit Konsultativstatus bei Ecosoc, Unesco, Unicef, IAA und Europarat.

GEMEINSAM FÜR DIE WÜRDE ALLER

Mesdames, Messieurs,

Nous nous permettons de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'Institution nationale des Droits de l'Homme (LIDH) de la manière suivante :

Evaluation générale et lien « Droits de l'Homme et Extrême pauvreté ».

Le Mouvement ATD Quart Monde (Agir tous pour la dignité) est une organisation non gouvernementale qui engage, avec des personnes vivant dans l'extrême pauvreté et la précarité, des actions pour permettre l'accès de tous à l'ensemble des droits fondamentaux. A ce titre et par son action de 50 années en Suisse, il tient à saluer la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016, visant à créer, en Suisse, une Institution nationale des Droits de l'Homme (INDH) ainsi que les fondements juridiques relatifs à celle-ci (LIDH).

Déjà en 2010, le Mouvement ATD Quart Monde, dans sa participation à l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, proposait la création d'un observatoire « pauvreté, exclusion et droits humains » , ceci afin de lutter contre la stigmatisation et mieux connaître les situations d'injustices et de violences vécues par les personnes en situation de pauvreté, l'analyse des personnes concernées et les initiatives prises pour améliorer le respect de la dignité et des droits.

Ainsi la création d'une Institution nationale des Droits de l'Homme répond à notre attente soumise au pays en 2010. Elle va aussi dans le sens d'une meilleure reconnaissance et d'une mise en œuvre des Principes directeurs en matière d'Extrême pauvreté et Droits de l'Homme adoptés par le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies en 2012, qui mettent à charge des États l'obligation de lutter contre la pauvreté en protégeant pour tous l'ensemble des droits humains, qu'ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels.

De manière générale, nous saluons l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'Institution nationale des Droits de l'Homme LIDH présenté par le Conseil fédéral le

28 juin 2017. Nous soulignons tout spécialement l'article 5 attestant de **la volonté qu'une représentation pluraliste des forces sociales concernées soit assurée**, en pensant particulièrement à la représentation des personnes en situation de grande pauvreté et de précarité économique et sociale.

Le Mouvement ATD Quart Monde a été, en France, parmi les premières ONG convoquées, en la personne de son fondateur Joseph Wresinski, à siéger à la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme et il continue à participer activement à ses travaux. A la lumière de cette participation, nous tenons à dire le souhait que notre Institution nationale des droits de l'Homme soit aussi accréditée du statut A, seul statut à la hauteur de ce que la Suisse peut apporter à la communauté internationale dans le domaine des droits humains.

Prise de position article par article.

Art. 1 Institution nationale des Droits de l'Homme.

L'alinéa 4 de l'article 1 mentionne, en tant qu'objet du soutien financier, une Institution nationale des Droits de l'Homme conformément aux « Principes de Paris ». Nous nous réjouissons beaucoup de cette affirmation explicite.

Art. 2 : Rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles

Nous émettons **certaines réserves à un ancrage universitaire de l'INDH :**

- que cette Institution reste dans les murs des universités et n'avance qu'avec les valeurs, les moyens, les savoirs, les rythmes des recherches académiques ;
- alors que l'**engagement pour les droits humains, conformément aux instruments internationaux, implique un attachement à certaines valeurs clairement définies et des prises de position concrètes liées à ces valeurs et par là implique la participation et le croisement de différents savoirs élaborés en toute autonomie.**

- que la coordination entre universités et instituts peut prendre une place considérable au détriment du travail participatif à accomplir entre les différents réseaux et milieux.
- que l'institution perde de son indépendance.

Art. 3 : Tâches

L'objectif de l'Institution demanderait à être davantage défini au premier alinéa de l'article 3 ; il ne peut s'agir seulement de la promotion de droits sinon de leur protection et mise en oeuvre.
Nous saluons le fait que l'éducation aux droits humains dans leur ensemble fasse explicitement partie des futures tâches de l'INDH.
L'énumération des diverses tâches dévolues à l'INDH nous paraît incomplète.

Il y manque de manière évidente l'évaluation des politiques en matière des droits de l'Homme.
Nous recommandons donc de compléter la liste des tâches par :

- **Veiller aux obligations de la Confédération, des Cantons et des Communes en matière des Droits de l'Homme par une tâche d'évaluation des politiques, des lois, des pratiques par rapport aux droits de l'Homme.**

Nous restons convaincus de la panoplie d'initiatives, de pratiques éprouvées en la matière de l'avancée des Droits de l'Homme pour tous et par l'engagement de tous, qu'il nous semble important de noter une mission à ce sujet, celle de :

- **Encourager des expérimentations, des soutiens à des pratiques significatives dans l'accès des droits de l'Homme pour tous et les faire connaître.**

Nous reprenons le terme d'Observatoire que nous avons proposé en 2010 dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté pour noter une mission à ce sujet :

- **Observer, connaître les situations d'atteinte aux droits de l'Homme en Suisse.**

Une Institution des droits humains a un rôle essentiel en ce qui concerne la promotion de l'accès à la justice. Elle dispose de compétences spécifiques et du réseau institutionnel permettant de juger quelles mesures s'imposent et quels sont les moyens les plus adaptés pour éliminer les obstacles qui rendent plus difficile l'accès à la justice :
Nous demandons par conséquent que la liste des tâches soit complétée comme suit :

- **Promouvoir l'accès à la justice pour tous.**

Dans le rapport explicatif, une différence importante avec l'actuel Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) est mentionnée à propos de l'article 3 : L'INDH peut « agir de sa propre initiative et définir elle-même ses activités et ses priorités ».
Ce point nous paraît suffisamment important pour qu'il doive, selon nous, figurer en toutes lettres dans un alinéa supplémentaire de l'article 3.

- **L'Institution nationale des Droits de l'Homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.**

Les « Principes de Paris » préconisent que le mandat octroyé aux INDH soit le plus large possible et ancré dans un document à caractère constitutionnel ou légal. Le rapport explicatif stipule que **« le mandat de la future INDH couvre la situation des droits de l'Homme en Suisse dans son ensemble »** Un mandat large de l'INDH constitue, de notre point de vue, un des critères centraux pour une Institution nationale.

<u>Art. 5 : Représentation pluraliste des forces sociales concernées</u>

Comme nous l'avons déjà souligné en introduction, l'énoncé de cet article 5 nous semble capital si nous voulons faire de cette Institution un lieu d'ancrage dans les réalités du pays et un lieu d'avenir pour l'avancée des Droits de l'Homme en Suisse et dans le monde.
Que celles et ceux, regroupés en associations, en mouvements, en syndicats, ... oeuvrant quotidiennement dans le pays à l'accès de tous aux droits fondamentaux, soient représentés dans l'organisation de l'INDH est capital, **et en particulier les associations dans lesquelles s'expriment et agissent les personnes vivant des réalités d'atteintes aux droits fondamentaux et de violations multiples.**

Sur le plan méthodologique, le Mouvement ATD Quart Monde peut amener son expérience dans la dynamique du « Croisement des Savoirs et des Pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale », qui permet d**e créer les conditions pour que les savoirs issus de l'expérience de vie puissent entrer en**

dialogue avec les savoirs scientifiques et professionnels, afin de produire une connaissance et des méthodes d'actions plus complètes et inclusives.

Nous recommandons par conséquent d'inscrire, dans cet Article 5 sur la représentation pluraliste des forces sociales concernées, la mission de :

- **Veiller à cette représentation pluraliste et à ce que chaque acteur puisse, d'une manière autonome, apporter et mettre en dialogue son savoir et son expérience.**

Nous estimons par ailleurs que l'article 5 sous sa forme actuelle n'est pas suffisant pour permettre de définir un cadre à la structure organisationnelle de l'INDH.
De très nombreuses questions restent ouvertes que la Confédération devrait régler.
Nous pensons qu'une **ordonnance d'application de la LIDH** constituerait un instrument adéquat pour régler ces questions et proposons de compléter l'article 5 par un alinéa ayant la teneur suivante :

- **Art.5 al.2 (nouveau) Le cadre organisationnel de l'INDH sera défini par voie d'ordonnance en tenant compte des exigences des Principes de Paris.**

Article 8 : Indépendance

L'article 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, d'une part vis-à-vis de la Confédération et d'autre part vis-à-vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée. Ceci semble très positif au premier regard.

Le rapport explicatif rend attentif au fait que l'indépendance de l'Institution « peut entre autre être renforcée par l'attribution d'une personnalité juridique propre ». Sont à ce propos envisageables, toujours selon le rapport explicatif, « **les formes juridiques de la fondation ou de l'association ».** Nous y voyons pour notre part non seulement une possibilité mais une **nécessité.**

Nous proposons l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 8 ayant la teneur suivante :

- **Art. 8 al. 2 (nouveau) L'indépendance est garantie par une personnalité juridique propre à l'Institution.**

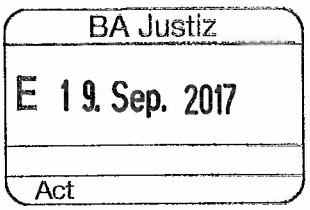
Nous vous remercions de cette occasion offerte à toutes les forces sociales du pays à réagir à cet avant-projet de loi, ainsi que de la bienveillance que vous porterez à notre présente prise de position.
Nous restons à votre entière disponibilité pour toute question complémentaire.

Avec nos cordiales salutations

Pierre Zanger
Coordinateur national
Mouvement ATD Quart Monde

Anne-Claire Brand
Directrice de recherche
Mouvement ATD Quart Monde

augenauf Basel
Postfach
4005 Basel



14. September 2017

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Stellungnahme zu Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Ehrich

Anbei finden Sie unsere Stellungnahme zur Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Lukas Romer
augenauf Basel

– Anlage erwähnt

Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, nehmen wir gerne zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.

Grundsätzliche Überlegungen

Wir begrüssen grundsätzlich den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen.
Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer **Menschenrechtsinstitution mit A-Status,** das heisst einer NMRI, die die Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Nur so kann die Glaubwürdigkeit und das Image der Schweiz mit ihrem humanitären und menschenrechtspolitischen Selbstbild gewahrt werden. Die entsprechende Festlegung in Art. 1 Abs. 4 begrüssen wir dementsprechend.
Ebenfalls begrüssen wir das Organisationsprinzip des **gesellschaftlichen Pluralismus,** wie es im Erläuternden Bericht erläutert wird.
Überdies erachten wir die volle **Unabhängigkeit** der Institution als unerlässlich, beurteilen aber insofern den im Erläuternden Bericht als Richtgrösse angegebenen **Betriebskostenbeitrag** von 1 Mio. CHF als deutlich zu tief, dies auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern (u. a. Österreich, Dänemark, Norwegen oder Liechtenstein), die ebenfalls im Erläuternden Bericht erwähnt werden.

Konkrete Vorschläge zu einzelnen Artikeln des Vorentwurfs

Artikel 3 Aufgaben

Absatz 1

In Anlehnung an Art. 1 Abs. 4 und aufgrund dessen Dringlichkeit empfehlen wir, auch hier dem **Schutz der Menschenrechte** den nötigen Platz einzuräumen und die gängige Formel «Förderung *und Schutz* der Menschenrechte» zu verwenden.

Die darauf folgende Aufgabenliste empfehlen wir mit folgenden zwei Punkten zu ergänzen:

> g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
> f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz.

Ausserdem beurteilen wir die im Erläuternden Bericht erwähnte Befugnis der NMRI, **von sich aus tätig zu werden,** als sehr wichtig und erachten eine diesbezügliche Erwähnung im Gesetz als unerlässlich. Deshalb schlagen wir folgende Ergänzung vor:

> Abs. 1 [neu]
> Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren.

Im Erläuternden Bericht wird die **Menschenrechtsaussenpolitik** grundsätzlich vom Aufgabenbereich der NMRI ausgeschlossen. Dies halten wir für eine mit der Realität nicht zu vereinbarende Position, da die Menschenrechtspolitik insbesondere auch in einem internationalen Umfeld betrachtet werden muss. Wir sind deshalb der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten

Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist und schlagen deshalb folgenden Zusatz in Abs. 1 vor:

> Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.

Artikel 8 Unabhängigkeit

Der Erläuternde Bericht zu Artikel 8 sieht in einer **eigenen Rechtspersönlichkeit** der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins die Möglichkeit, ihre Unabhängigkeit damit absichern zu können. Wir sehen darin nicht eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit und schlagen deshalb vor, Artikel 8 um das Element der eigenständigen, unabhängigen Rechtsform zu ergänzen:

> Abs. 2 [neu]
> Die Unabhängigkeit der NMRI wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.

Soziale Arbeit Schweiz
Travail social Suisse
Lavoro sociale Svizzera
Lavur sociala Svizra

AvenirSocial
Schwarztorstrasse 22, PF/CP
CH-3001 Bern

T. +41 (0)31 380 83 00
F. +41 (0)31 380 83 01

info@avenirsocial.ch, www.avenirsocial.ch

Département fédéral de justice et police

Office fédéral de la justice

Domaine protection internationale des droits de l'homme

Madame Cordelia Ehrich

Bundesrain 20

Berne, le 13.09.2017

Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'Homme (LIDH)

Mesdames, Messieurs,

Nous nous permettons de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'Institution nationale des droits de l'homme (LIDH) de la manière suivante :

1) GENERALITES

En tant qu'organisation engagée dans la reconnaissance et la mise en œuvre des droits humains en Suisse, nous nous réjouissons de la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016 de créer une Institution nationale des droits humains (INDH) en Suisse. Les droits humains constituent les valeurs et les instruments fondamentaux du travail social et de ses professionnel-le-s, en Suisse comme partout dans le monde. AvenirSocial s'engage depuis des années pour la promotion et la défense des droits humains, en particulier des droits sociaux en Suisse. Pour AvenirSocial, les progrès que la Suisse doit encore effectuer en matière de droits humains concernent également les structures institutionnelles permettant de garantir une mise en œuvre adéquate des droits humains dans notre pays. La mise en place d'une INDH répondrait à une lacune importante en la matière.

Nous saluons dans son principe l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme que le Conseil fédéral a présenté le 28 juin 2017, même si nous estimons qu'il a besoin d'être amélioré sur certains points.

La plupart des réserves formulées ci-dessous auraient été superflues si le Conseil fédéral avait choisi l'option d'un « institut indépendant » au lieu de l'option « statu quo + » (cf. rapport explicatif, §1.3.7). L'institut indépendant correspondait à la solution pour laquelle les ONG suisses se sont engagées durant toute la procédure de création d'une INDH.

La Suisse doit selon nous viser à la création d'une INDH ayant le statut A et ceci constitue le fil conducteur de notre critique de l'avant-projet. L'INDH suisse doit correspondre entièrement aux Principes de Paris. Tout autre objectif ne saurait correspondre à l'image que la Suisse donne à la communauté internationale dans le domaine des droits humains. Toute autre solution ne répondrait ni à nos attentes vis-à-vis de la Suisse ni à l'image qu'elle se fait de sa politique des droits humains. Une INDH avec un statut B ne serait pas prise au sérieux au niveau international et ternirait l'image de notre pays.

2. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE:

Article 1 Institution nationale des droits de l'homme

La voie suivie, conformément à l'art. 1, al. 1, à savoir celle d'une loi relative à un soutien financier, nous parait être praticable. Le fait également que l'art. 1, al. 4 désigne explicitement une « institution nationale des droits de l'homme » au sens des « Principes de Paris »[1] en tant que bénéficiaire de l'aide financière nous parait particulièrement bienvenu.

Le rapport explicatif fait plusieurs fois référence à une somme de 1 million de francs annuel à titre de « contribution aux coûts d'exploitation »[2]. **Nous estimons que cette contribution de 1 million est largement insuffisante.**

Même si l'art. 2 al. 2 prévoit une contribution des hautes écoles sous forme de mise à disposition gratuite de l'infrastructure nécessaire, la somme de 1 million visant à financer les coûts d'exploitation ne permettra pas à la future INDH de s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les tâches mentionnées à l'art. 3 de l'avant-projet LIDH. Nous établissons cette estimation par comparaison avec les budgets d'autres INDH dans des États comparables à la Suisse (Autriche, Danemark, Liechtenstein et Norvège entre autres).

Article 2 : rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles

Selon l'art. 2, al. 1, l'INDH sera rattachée à « une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles ». Il s'agit là du point central du modèle « Statu Quo + » retenu par le Conseil fédéral. Cette option fait référence à l'ancrage universitaire du Centre de Compétences pour les droits humains (CSDH) et l'inscrit dans la loi.

Nous avons des **objections de fond à un ancrage universitaire de l'INDH :**

a. *Conflit entre mandat lié au droits humains et liberté académique*

Un engagement en faveur des droits humains tel qu'exigé de la part d'une INDH n'est pas compatible avec la liberté académique et l'éthique de recherche qui sous-tend la recherche universitaire. Cette dernière procède de la transparence des résultats d'une recherche empirique, alors que l'engagement pour les droits humains implique un attachement à certaines valeurs clairement définies et des prises de positions objectives. L'exemple de l'Institut norvégien pour les droits humains, qui était rattaché à une université, a démontré que le conflit entre deux exigences incompatibles pour une INDH peut mener tout droit à l'échec.

b. *Forme d'organisation peu judicieuse*

Le rattachement à un réseau d'universités a – et le CSDH l'a démontré – des désavantages dans la pratique. La charge que le travail liée à la coordination entre six instituts dépendant de cinq universités s'est avérée considérable pour le bureau du CSDH. Elle a eu une influence certaine sur l'efficacité de l'institution et sur l'allocation de ses ressources limitées. L'alternative, à savoir le rattachement à une seule université, est également impropre puisque le problème de la dépendance institutionnelle ne pourrait alors qu'être renforcé.

c. *Subventions cachées au détriment de l'indépendance*

L'une des principales raisons motivant l'ancrage universitaire de l'institution réside apparemment dans la mise à disposition à titre gratuit de l'infrastructure nécessaire à l'institution par les hautes écoles concernées, soit indirectement par les cantons où elles sont domiciliées. Ce subventionnement caché des cantons remet également en cause l'indépendance de l'institution,

[1] Annexe de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies du 20 décembre 1993

[2] Art. 1, al 2 LIDH

même si celle-ci est expressément garantie vis-à-vis des instances auxquelles l'INDH est rattachée[3].

Malgré ces réserves sur le fond, nos remarques aux autres articles ci-dessous ne gardent leur valeur que si l'article 2 est adopté sous sa forme actuelle.

Article 3 Tâches

Au premier alinéa de l'article 3, la **promotion** des droits humains est mentionnée comme unique objectif de la future INDH. La formule consacrée, tirée du titre même des « principes de Paris » et régulièrement mentionnée dans le texte est : « *promotion* ***et protection*** *des droits de l'homme* ». Nous ne voyons aucune raison objective pour supprimer cette notion de protection dès lors qu'elle n'implique, en soi et de par sa formulation non spécifique, aucune activité telle qu'une fonction de bureau de médiation (Ombudsman) ou de fonctions normalement dévolues aux autorités et qui sont de manière évidente exclues du cahier des charges de l'INDH. Nous recommandons donc l'utilisation à l'art. 3 al. 1 de la formule suivante : « **Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en Suisse (…)** »

L'énumération des diverses tâches dévolues à l'INDH[4] est incomplète. Il y manque de manière évidente l'encadrement (Beratung) politique et le « monitoring ». Ces deux domaines d'activité doivent être possibles également en dehors du cadre des prestations de services mentionnées à l'art. 5 LIDH. Nous recommandons donc de compléter la liste des tâches de l'article 3 de la manière suivante :

g. Encadrement politique, en particulier du Conseil fédéral, du parlement, de l'administration et des cantons.

h. observation de la situation des droits de l'homme en Suisse.

Dans le rapport explicatif, une différence importante avec l'actuel Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) est mentionnée à propos de l'article 3 : L'INDH peut « agir de sa propre initiative et définir elle-même ses activités et ses priorités »[5]. Ce point nous parait à suffisamment important pour qu'il doive, selon nous, figurer en toute lettres dans un alinéa supplémentaire de l'article 3.

Nous proposons la formulation suivante :

Art.3, Tâches

Al. 1(nouveau) L'institution nationale des droits de l'homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.

al.2 dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme (…)

Toujours à propos de l'article 3, le rapport explicatif affirme que « la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme est en revanche en principe exclue du domaine d'activité de l'INDH »[6]. Cette observation nous parait hors contexte et arbitraire. Il est en effet nécessaire, pour tout ce qui concerne les questions de cohérence politique dans le domaine des droits humains, que la politique extérieure des droits humains figure dans le mandat de l'INDH. De nombreux sujets thématiques comme les exportations de matériel de guerre, comportent *de facto* une composante transfrontalière significative. Vouloir exclure la dimension de politique extérieure du mandat de

[3] Art. 8 LIDH
[4] Art. 3, al. 1, littt. a à f
[5] Rapport explicatif, p. 20
[6] rapport explicatif, page 20.

l'INDH nous parait inadéquat et dysfonctionnel. Les « principes de Paris » préconisent par ailleurs l'octroi d'un mandat le plus large possible aux institutions nationales.

Nous sommes fermement convaincus, que l'activité de l'INDH dans tous les domaines des droits humains, que ce soit en en politique intérieure ou extérieure, doit être ancrée dans la loi. Ceci pourrait être concrétisé également par un ajout à l'art.3 al. 1 (nouveau) tel que proposé ci-dessous :

Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en oeuvre de l'ensemble des droits de l'homme en politique intérieure comme en politique extérieure

Article 5: Représentation pluraliste des forces sociales concernées

Nous saluons l'inclusion du principe organisationnel du pluralisme dans le projet de loi. Il est de même utile que l'expression « forces sociales concernées » soit précisée dans le rapport explicatif[7].

Nous estimons cependant que cette disposition sous sa forme actuelle n'est pas suffisante pour permettre de définir un cadre à la structure organisationnelle de l'INDH. De très nombreuses questions restent ouvertes, que la Confédération devrait régler. C'est le cas par exemple de la procédure de nomination aux organes décisionnels ou à la direction. D'autres décisions relevant du droit de la personne comme, par exemple, la possibilité ou non d'être simultanément membre de la direction de l'INDH et employé par un institut universitaire donné, doivent être réglées en priorité, et non déléguées aux Hautes Ecoles porteuses du projet.

Nous pensons qu'une ordonnance d'application de l'LIDH constituerait un instrument adéquat pour régler ces questions et nous proposons de compléter l'article 5 par un alinéa ayant la teneur suivante :

Art. 5 al. 2 (nouveau) Le cadre organisationnel de l'INDH sera défini par voie d'ordonnance en tenant compte des exigences des principes de Paris.

Le titre de la disposition devrait être adapté en conséquence et pourrait devenir: « **Art. 5 Organisation »**

Article 8: Indépendance

L'article 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, d'une part vis à vis de la Confédération et d'autre part vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée. Ceci semble très positif au premier regard.

À y regarder de plus près, il est cependant paradoxal que l'indépendance de l'INDH vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée doive être ainsi formellement rappelée. Nous y voyons la conséquence directe du conflit potentiel entre le milieu universitaire et la capacité d'agir de manière autonome de l'INDH.

Le rapport explicatif[8] rend attentif au fait que l'indépendance de l'institution « peut entre autres être renforcée par l'attribution d'une personnalité juridique propre ». Sont à ce propos envisageables, toujours selon le rapport explicatif, « les formes juridiques de la fondation ou de l'association »[9]. Nous y voyons pour notre part non pas une possibilité mais une nécessité.

Si l'on part du prémisse qu'un rattachement universitaire de l'INDH est indispensable, la personnalité juridique propre à l'INDH est une condition sine qua non pour que l'indépendance statutaire vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée ne reste pas un voeu pieux. Nous insistons donc

[7] Rapport explicatif, page 22
[8] Rapport explicatif, page 23
[9] id.

fermement pour que l'article 8 soit complété en conséquence et clarifie la question de l'indépendance juridique.

Nous proposons l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 8 ayant la teneur suivante:

Art. 8 al. 2 (nouveau) L'indépendance est garantie par une personnalité juridique propre à l'institution.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente prise de position et vous adressons nos meilleures salutations.



Emilie Graff

Co-secrétaire générale

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten EDA
3003 Bern

Bürgerlich-Demokratische
Partei Schweiz

Geht per Mail an cordelia.ehrich@bj.admin.ch

30. Oktober 2017

Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Grundsätzliches

Die BDP unterstützt die Schaffung einer unbefristeten Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe für eine Nationale Menschenrechtsinstitution, da dem Schutz der Menschenrechte grosse Bedeutung beigemessen werden muss. Der Nutzen einer NMRI ergibt sich aus dem Leistungsausweis des SKMR (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte) im Rahmen des Pilotversuchs.

Die Schweiz zählt sich zu den Staaten, die innen- und aussenpolitisch Menschenrechten und Rechtsstaatsprinzipien einen hohen Stellenwert beimessen. Sie betrachtet diese Werte zu Recht als unverzichtbare Attribute einer demokratischen Gesellschaft.

Die BDP empfiehlt daher, die NMRI so auszugestalten, dass sie nach den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen (Resolution vom 20. Dezember 1993) möglichst den A-Status erhalten kann.

Artikel 1
Die Formulierung in Absatz 1 ist zu ersetzen: *„Der Bund unterstützt die unabhängige Menschenrechtsinstitution mit Finanzhilfen“*. Die Finanzierung muss für die Dauer des Gesetzes/Vertrags mit der NMRI gewährleistet sein.

Artikel 2
Die universitäre Verankerung der künftigen Institution ist grundsätzlich begrüssenswert und hat sich beim SKMR bewährt. Die Rechtsform der Trägerschaft ist so zu wählen, dass gesellschaftliche Kräfte als Vereins- oder Vorstandsmitglieder einbezogen werden können. Eine rein akademische Struktur kann die Aufgaben nach Artikel 3 nicht erfüllen, weshalb die Zivilgesellschaft zwingend einbezogen werden muss. Artikel 2 ist durch einen Absatz 1a zu ergänzen:
„Die Trägerschaft wählt eine geeignete, selbständige Rechtsform und eine zweckmässige Organisation für die NMRI, welche Unabhängigkeit, Handlungsfähigkeit, Effektivität sowie den Einbezug der Zivilgesellschaft gewährleisten.“

Artikel 3
Die Formulierung in Absatz 1 ist zu ändern: *„Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:“*
Diese Formulierung entspricht dem Standard der Pariser Prinzipien.

Die Schaffung einer NMRI schafft die Voraussetzung, den Schutz der Kinderrechte durch die Schaffung einer Ombudsstelle zu stärken. Die Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder, die ihre Rechte aber oft nicht kennen und sie nicht selber einfordern können. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine Lücke im schweizerischen Rechtssystem, indem sie Kindern den Zugang zum Rechtsweg ermöglicht. Die NMRI ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken. Eine solche Ombudsstelle für Kinderrechte kann in absehbarer Zeit nur im MRIG gesetzlich verankert werden.
Die Schaffung einer eidgenössischen Anlaufstelle für Kinder tangiert den Föderalismus nicht. Die Entscheide werden weiterhin von den zuständigen Behörden und Gerichten in den Kantonen und Gemeinden gefällt, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern lediglich die Wahrnehmung ihrer Rechte.
Aus den genannten Gründen soll in Artikel 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden. Die Aufzählung der Aufgaben in Absatz 1 ist um einen Punkt zu ergänzen: *„g. Ombudstätigkeit für Kinder“.*

Zudem ist der Artikel 3, Absatz 1 mit einer Ziffer a zu ergänzen:
„Die NMRI kann sich zur schweizerischen Menschenrechtsaussenpolitik äussern.“

Die staatliche Menschenrechtspolitik auszunehmen, wie es im erläuternden Bericht vorgesehen ist, ist sachlich nicht begründbar und steht im Widerspruch zu Artikel 53, Absatz 2 der Bundesverfassung, der den Bund verpflichtet, zur Achtung der Menschenrechte beizutragen. Deswegen muss sich die NMRI zu allen Fragen der Menschenrechte äussern können, die sich bei privaten und öffentlichen Stellen ergeben.

Artikel 5
Vertreter der Zivilgesellschaft müssen in der als selbständige Rechtspersönlichkeit konstituierten NMRI-Organisation neben den universitären Institutionen formell mit eingebunden sein. Dies kann durch Vereinsmitgliedschaft oder Vertretung im obersten Leitungsorgan geschehen. Ebenfalls ist auf einen ausgeglichenen Einbezug von Vertretern von Bund und Kantonen zu achten.

Artikel 8
Die unabhängige Aufgabenerfüllung erfordert eigenständige Priorisierungs- und Informationsbefugnisse. Die BDP empfiehlt daher folgende ergänzende Formulierungen:

Artikel 8, Absatz 2:
„Die NMRI nimmt die Gewichtung und Auswahl der Themen eigenständig vor. Sie ist im Rahmen ihrer Aufgaben befugt, sich bei Behörden und Amtsstellen zu informieren, private und öffentliche Stellen zu konsultieren sowie Ergebnisse ihrer Arbeit zu publizieren.“

Artikel 8, Absatz 3:
„Die NMRI wahrt die Geheimhaltung von Informationen, die ihr von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die NMRI zugesichert hat.“

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz

Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

Beirat des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)
Schanzeneckstrasse 1, 3012 Bern

BA Justiz
E 23. Okt. 2017
Act

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
23. Okt. 2017
No.

Frau Bundesrätin
S. Sommaruga, Vorsteherin EJPD
Bundeshaus
3000 Bern

Herr Bundesrat
D. Burkhalter, Vorsteher EDA
Bundeshaus
3000 Bern

St.Gallen, 20. Oktober 2017

Schweizerische Menschenrechtsinstitution nach den Pariser Prinzipien

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Nach ausführlicher Aussprache hat der Beirat des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) am 11. Oktober 2017 seine Stellungnahme zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI), verabschiedet.

Ich gestatte mir, Ihnen in der Beilage namens des Beirates den Vernehmlassungstext zu überreichen.

Der Beirat beurteilt den Vorentwurf grundsätzlich positiv. Er empfiehlt einige Anpassungen, um die Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der Institution zu gewährleisten. Ich würde mich sehr freuen, wenn ich Ihnen die wichtigsten Punkte in einem kurzen Gespräch näher erläutern könnte.

Der Beirat wird sich weiter für das Projekt einsetzen und hofft, dass die Vorlage möglichst bald dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt werden kann.

Freundliche Grüsse

Dr. Eugen David
Präsident SKMR-Beirat

Beilagen

- Stellungnahme des Beirats des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vom 11. Oktober 2017 zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI).
- Liste der Mitglieder des SKMR-Beirates

Stellungnahme
des Beirats des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)

vom 11. Oktober 2017

zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI)

---

1. Der **Beirat unterstützt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage** für eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) nach den Grundsätzen der Resolution der Vereinten Nationen (VN) vom 20. Dezember 1993.

   Die Gesetzesvorlage zur NMRI kann auf dem Wissen und den Erfahrungen des universitären Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) aufbauen. Das SKMR ist seit 2011 auf Beschluss des Bundesrates im Sinne eines Pilotprojekts aktiv und wird vom Beirat begleitet.

2. Der **Beirat beurteilt die Stossrichtung des Vorentwurfs grundsätzlich positiv**, insbesondere:

   a. den gesetzlich definierten Auftrag zur Förderung der Menschenrechte, empfiehlt aber die Formulierung *„Förderung und Schutz der Menschenrechte"*,

      Begründung
      Der Schutz durch hoheitliche Massnahmen bleibt den staatlichen Organen vorbehalten. Der Schutz erfolgt aber auch durch sachgerechte Informationen, Stellungnahmen, Förderung des Dialogs, Bildung etc., alles Aufgaben der NMRI. Die vom Beirat empfohlene Formulierung entspricht dem Standard der Pariser Prinzipien.

   b. die Verankerung der Unabhängigkeit der Institution,

   c. die Finanzhilfe im Sinne eines Grundbeitrags an die Betriebskosten, unabhängig von Einzelaufträgen der öffentlichen Hand,

      Hinweis
      Mehrere Mitglieder des Beirats halten die Formulierung „an die Betriebskosten" unter dem Blickwinkel der Unabhängigkeit für problematisch, da damit die finanzielle Abhängigkeit vom universitären Sektor indirekt gesetzlich verankert werde.

   d. die Verbindung mit dem universitären Sektor,

      Hinweis
      Mehrere Mitglieder des Beirats sprechen sich für ein unabhängiges Institut aus, ohne gesetzliche Verknüpfung mit dem universitären Sektor.

   e. den Verzicht auf die Zuordnung hoheitlicher Funktionen (Verwaltungs-, Justiz- oder Ombudsfunktionen).

3. Die Schweiz zählt sich zu den Staaten, die innen- und aussenpolitisch Menschenrechten und Rechtsstaatsprinzipien einen **hohen Stellenwert** beimessen. Sie betrachtet diese Werte zu Recht als unverzichtbare Attribute einer demokratischen Gesellschaft.

   Der Beirat empfiehlt daher, die NMRI so auszugestalten, dass sie nach den Pariser Prinzipien der VN – wie die analogen Institutionen der meisten andern europäischen Staaten – möglichst den **A-Status** erhalten kann.

4. ***zu Artikel 1***
   Die in Artikel 8 gewährleistete Unabhängigkeit sowie die Pariser Prinzipien der VN erfordern aus Sicht des Beirates folgende Formulierung von Artikel 1 Absatz 1:
   Der Bund unterstützt die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution mit Finanzhilfen.

   Begründung
   Für die Dauer des Gesetzes/Vertrags mit der NMRI muss die Finanzierung sichergestellt sein. Verlieren Bundesrat und/oder Parlament das Vertrauen in die NMRI, können das Gesetz/der Vertrag aufgehoben oder geändert werden.

5. ***zu Artikel 2***
   Der Beirat empfiehlt zur Gewährleistung der Unabhängigkeit, Handlungsfähigkeit und Transparenz der NMRI folgende Ergänzung:

   Artikel 2 Absatz 1a:
   Die Trägerschaft wählt eine geeignete, selbständige Rechtsform und eine zweckmässige Organisation für die NMRI, welche Unabhängigkeit, Handlungsfähigkeit, Effektivität und Effizienz sowie den Einbezug der Zivilgesellschaft gewährleisten.

   Begründung
   Die genannten Kriterien müssen bei der Auswahl der Trägerschaft neben der fachlichen Qualifikation mitberücksichtigt werden.
   Besonderes Gewicht legt der Beirat auf den Einbezug der Zivilgesellschaft. Eine intransparente, rein akademische Struktur, ohne institutionell gesicherten Bezug zur Zivilgesellschaft kann, die Aufgaben nach Artikel 3 nicht erfüllen.

6. ***zu Artikel 3***
   Der Beirat empfiehlt folgende Formulierungen:

   a. Artikel 3 Absatz 1:
   Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte insbesondere folgende Aufgaben wahr...

   Begründung
   Der Begriff „Schutz" muss eingefügt werden. Sachgerechte Informationen, Stellungnahmen, Förderung des Dialogs, Bildung etc. erfolgen nicht nur zur Förderung, sondern auch zum Schutz der Menschenrechte.
   Nachdem der Schutz der Menschenrechte durch hoheitliche Massnahmen

ausdrücklich staatlichen Organen vorbehalten bleibt, rechtfertigt es sich sodann, den Aufgabenkatalog mit „insbesondere" einzuleiten.
Die NMRI kann somit, ausserhalb aller hoheitlichen Funktionen, Aufgaben zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte wahrnehmen.

b. Artikel 3 Absatz 1a:
Die NMRI kann sich zur schweizerischen Menschenrechtsaussenpolitik äussern.

Begründung
Die NMRI kann sich zu allen Fragen der Menschenrechte äussern, die sich bei privaten und öffentlichen Stellen ergeben.
Die staatliche Menschenrechtsaussenpolitik – wie im erläuternden Bericht vorgesehen – auszunehmen, ist sachlich nicht begründbar und würde von allen übrigen privaten und öffentlichen Akteuren zu Recht nicht verstanden.

7. ***zu Artikel 4***
Der Beirat empfiehlt folgende Formulierung:

Im Rahmen ihres Aufgabenbereichs erbringt die NMRI Dienstleistungen für Behörden oder Private, in der Regel gegen Entgelt.

8. ***zu Artikel 5***
Vertreter der Zivilgesellschaft müssen in der als selbständige Rechtspersönlichkeit konstituierten NMRI-Organisation neben den universitären Institutionen formell mit eingebunden sein (beispielsweise durch Vereinsmitgliedschaft und/oder Vertretung im obersten Leitungsorgan).

9. ***zu Artikel 6***
Der Beirat empfiehlt zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und Transparenz der NMRI folgende Formulierung in Absatz 2:

Der Vertrag regelt, unter Beachtung der Unabhängigkeit, insbesondere die Wahl und Abberufung des obersten Leitungsorgans, die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Organisation, die Höhe der Finanzhilfe, die Zahlungsmodalitäten und die Gründe für eine ausserordentliche Auflösung des Vertrags.

10. ***zu Artikel 8***
Die unabhängige Aufgabenerfüllung erfordert eigenständige Priorisierungs- und Informationsbefugnisse. Der Beirat empfiehlt daher folgende ergänzenden Formulierungen:

a. Artikel 8 Absatz 2:
Die NMRI nimmt die Gewichtung und Auswahl der Themen eigenständig vor. Sie ist im Rahmen ihrer Aufgaben befugt, sich bei Behörden und Amtsstellen zu informieren, private und öffentliche Stellen zu konsultieren sowie Ergebnisse ihrer Arbeit zu publizieren.

b. Artikel 8 Absatz 3:
Die NMRI wahrt die Geheimhaltung von Informationen, die ihr von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die NMRI zugesichert hat.

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Liste der Beiratsmitglieder (Stand 28.04.2016)

Präsidium

- Präsident: Herr Eugen David, alt Ständerat Kanton St.Gallen (CVP)
- Vizepräsidentin: Frau Doris Angst, Expertin, ehemalige Geschäftsführerin Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR

Mitglieder

- Frau Liselotte Arni, Head of Environmental & Social Risk, UBS
- Herr Marius Beerli, Leiter Kommunikation und Gesellschaftspolitik, Schweizerischer Städteverband
- Frau Martine Brunschwig Graf, Präsidentin Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR
- Herr Wolfgang Bürgstein, Generalsekretär Justitia et Pax
- Botschafter Didier Chambovey, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, Leiter Leistungsbereich Welthandel, Staatssekretariat für Wirtschaft
- Frau Sabrina Dallafior Matter, Stv. Chefin Abteilung Menschliche Sicherheit, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
- Frau Yvonne Feri, Nationalrätin Kanton Aargau (SP)
- Herr Oskar Freysinger, Regierungsrat Kanton Wallis (SVP)
- Herr Michele Galizia, Leiter Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Eidgenössisches Departement des Innern
- Herr Roy Garré, Präsident Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
- Frau Ida Glanzmann-Hunkeler, Nationalrätin Kanton Luzern (CVP)
- Herr Ulrich E. Gut, Präsident Unser Recht
- Herr Kurt Gysi, Ehemaliger Bundesverwaltungsrichter
- Herr Max Hofmann, Generalsekretär Verband Schweizerischer Polizei-Beamter
- Frau Sandra Imhof, Geschäftsführerin Nationale Kommission zur Verhütung von Folter

Geschäftsstelle
Secrétariat général
Schanzeneckstrasse 1
Postfach
3001 Bern
T +41 (0)31 631 86 51
skmr@skmr.unibe.ch
www.skmr.ch
www.csdh.ch

- Frau Elisabeth Keller, Geschäftsführerin Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
- Frau Christine Kopp, Stv. Direktorin Schweizerisches Rotes Kreuz
- Frau Sandra Maissen, Generalsekretärin Konferenz der Kantonsregierungen
- Herr Walter Müller, Nationalrat Kanton St.Gallen (FDP.Die Liberalen)
- Frau Vreni Müller-Hemmi, Co-Präsidentin des ehemaligen Fördervereins Menschenrechtsinstitution Schweiz und alt Nationalrätin Kanton Zürich (SP)
- Herr Thomas Pletscher, Mitglied der Geschäftsleitung, economiesuisse
- Frau Simone Prodolliet, Geschäftsführerin Eidgenössische Migrationskommission EKM
- Frau Rosmarie Quadranti, Nationalrätin Kanton Zürich (BDP)
- Herr Paul Rechsteiner, Präsident Schweizerischer Gewerkschaftsbund und Ständerat Kanton St.Gallen (SP)
- Herr Luc Recordon, alt Ständerat Kanton Waadt (Grüne)
- Frau Manon Schick, Geschäftsleiterin Amnesty International Schweiz
- Herr Frank Schürmann, Chef Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz, Bundesamt für Justiz
- Frau Anne Seydoux-Christe, Ständerätin Kanton Jura (CVP)
- Herr Luzi Stamm, Nationalrat Kanton Aargau (SVP)
- Herr Marco Taddei, Ressortleiter Internationales, Schweizerischer Arbeitgeberverband
- Herr Geert van Dok, Leiter Fachstelle Entwicklungspolitik, Caritas Schweiz
- Herr Dieter von Blarer, Vertreter Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+)
- Herr Alec von Graffenried, alt Nationalrat Kanton Bern (GPS)

Bildungskoalition NGO
CoalitionEducation ONG
Postgasse 15 · 3011 Bern · 031 306 20 22 · www.bildungskoalition.ch · info@bildungskoalition.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, den 31. Oktober 2017

Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne bedanken wir uns für die Möglichkeit und nehmen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution gerne wie folgt Stellung:

Die Bildungskoalition NGO setzt sich für die Anerkennung und Implementierung der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung in der Schweiz ein. Sie befürwortet deshalb grundsätzlich den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Sie begrüsst auch den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einzelnen Punkten sieht sie jedoch deutlichen Anpassungsbedarf.

Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für die Option „Unabhängiges Institut“ (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) eingesetzt. Die Bildungskoalition NGO bedauert sehr, dass sich der Bundesrat statt für diese, für die Option „Status quo +“ entschieden hat.

Die vorliegende Stellungnahme orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, also einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Eine andere Richtschnur würde unseren Ansprüchen an die Schweiz, nach unserem Dafürhalten aber auch dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status wäre dem Image der Schweiz als Vorreiterin in Sachen Menschenrechte auf dem internationalen Parkett kaum einträglich. Den Vorbildcharakter der neuen NMRI unterstreicht zudem auch **die konsequente Ausrichtung ihrer Bildungs- und Sensibilisierungsarbeiten am Konzept der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung**.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Im „Erläuternden Bericht“ ist die Rede von einer NMRI gemäss den „Pariser Prinzipien“ (Art. 1 Abs. 4). Diese Präzisierung begrüssen wir sehr. Es wird zudem mehrmals die Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) genannt. Dieser ist unseres Erachtens zu tief angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 zusätzliche Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben unabhängig und in befriedigender Weise erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird durch den Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) klar gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen.

Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
   Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.
b) *Nachteilige Organisationsform*
   Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das Beispiel des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR). Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.
c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
   Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte gelten unsere nachfolgenden Bemerkungen auch unter der Voraussetzung, dass Art. 2 unverändert in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst jedoch „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte“. Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs. Wir empfehlen daher, die gängige Formulierung „Förderung und Schutz der Menschenrechte“ auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 angeht, so fordert die Bildungskoalition NGO insbesondere die **konsequente Implementierung des Konzepts der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung** im Sinne der bundesrätlichen Strategie für Nachhaltige Entwicklung 2016-2019 (siehe Handlungsfeld 6). Die Strategie ist eine klare Richtschnur auf dem Weg dazu, die international vereinbarten Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 zu erreichen, welche die Förderung und den Schutz der Menschenrechte ebenfalls klar im Fokus haben.

Die Bildungskoalition NGO bedankt sich für die Berücksichtigung ihrer Anliegen und verbleibt

mit freundlichen Grüssen

Alliance Sud Arbeitsgemeinschaft Swissaid – Fastenopfer – Brot für alle – Helvetas – Caritas – HEKS | Amnesty International | Arbeitskreis Tourismus und Entwicklung | Bildungswerkstatt Bergwald | Dachverband Offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz DOJ | Greenpeace | Hannes Pauli Gesellschaft HPG | Helvetas Swiss Intercooperation | humanrights.ch | Incomindios Schweiz | Intermundo Dachverband für Jugendaustausch | Kinderlobby Schweiz | Netzwerk Kinderrechte Schweiz | Peace Brigades International PBI | Pro Juventute | Pro Natura | Public Health Schweiz | Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV – CSAJ | Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH | Schweizerische Herzstiftung | Stiftung Kinderdorf Pestalozzi | Stiftung myclimate | Stiftung SILVIVA | Union der Schülerorganisationen der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein USO-UCE-UCS | Verband der Schweizer Studierendenschaften VSS | WWF Schweiz

Bildungskoalition NGO | Postgasse 15 | Postfach 817 | 3000 Bern 8

www.bildungskoalition.ch | info@bildungskoaltion.ch | 031 306 20 22

CARITAS Schweiz Suisse Svizzera Svizra

BA Justiz
E 27. Okt. 2017
Act

Hugo Fasel
Direktor
Telefon direkt: +41 (0)41 419 22 18
E-Mail: hfasel@caritas.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Int. Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Luzern, 26. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.

Grundsätzlich:
Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte im In- und Ausland einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.

Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +" die **Option „Unabhängiges Institut"** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Diese explizite Festlegung unterstützen wir.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Caritas Schweiz

Hugo Fasel
Direktor

Marianne Hochuli
Leiterin Bereich Grundlagen

BA Justiz
E -4. Okt. 2017
Act

Centre de Contact Suisses-Immigrés
Genève

accueil
service
réflexion
action

25, rte des Acacias
1227 Acacias Genève
Tél. 022 304 48 60
Fax 022 304 48 68

admin@ccsi.ch
www.ccsi.ch

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Domaine protection internationale
des droits de l'homme
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

Genève, le 2 octobre 2017

Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'Homme (LIDH)

Mesdames, Messieurs,

Le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI) est une organisation de défense des droits des personnes migrantes à Genève, et la mise en œuvre concrète des droits humains en Suisse est au cœur de notre action. C'est pourquoi nous nous permettons de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'Institution nationale des droits de l'homme (LIDH) de la manière suivante :

1) Generalites

En tant qu'organisation engagée dans la reconnaissance et la mise en œuvre des droits humains en Suisse, nous nous réjouissons de la décision du Conseil fédéral du 29 juin 2016 de créer une Institution nationale des droits humains (INDH) en Suisse. Nous saluons dans son principe l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme que le Conseil fédéral a présenté le 28 juin 2017, même si nous estimons qu'il a besoin d'être amélioré sur certains points.

La plupart des réserves formulées ci-dessous auraient été superflues si le Conseil fédéral avait choisi l'option d'un « institut indépendant » au lieu de l'option « statu quo + » (cf. rapport explicatif, §1.3.7). L'institut indépendant correspondait à la solution pour laquelle les ONG suisses se sont engagées durant toute la procédure de création d'une INDH.

La Suisse doit selon nous viser à la création d'une INDH ayant le statut A et ceci constitue le fil conducteur de notre critique de l'avant-projet. L'INDH suisse doit correspondre entièrement aux Principes de Paris. Tout autre objectif ne saurait correspondre à l'image que la Suisse donne à la communauté internationale dans le domaine des droits humains. Toute autre solution ne répondrait ni à nos attentes vis-à-vis de la Suisse ni à l'image qu'elle se fait de sa politique des droits humains. Une INDH avec un statut B ne serait pas prise au sérieux au niveau international et ternirait l'image de notre pays.

2. Commentaires article par article:

Article 1 Institution nationale des droits de l'homme

La voie suivie, conformément à l'art. 1, al. 1, à savoir celle d'une loi relative à un soutien financier, nous parait être praticable. Le fait également que l'art. 1, al. 4 désigne explicitement une « institution nationale des droits de l'homme » au sens des « Principes de Paris »[1] en tant que bénéficiaire de l'aide financière nous parait particulièrement bienvenu.

Le rapport explicatif fait plusieurs fois référence à une somme de 1 million de francs annuel à titre de « contribution aux coûts d'exploitation »[2]. **Nous estimons que cette contribution de 1 million est largement insuffisante.**

Même si l'art. 2 al. 2 prévoit une contribution des hautes écoles sous forme de mise à disposition gratuite de l'infrastructure nécessaire, la somme de 1 million visant à financer les coûts d'exploitation ne permettra pas à la future INDH de s'acquitter de manière satisfaisante de toutes les tâches mentionnées à l'art. 3 de l'avant-projet LIDH. Nous établissons cette estimation par comparaison avec les budgets d'autres INDH dans des États comparables à la Suisse (Autriche, Danemark, Liechtenstein et Norvège entre autres).

Article 2 : rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles

Selon l'art. 2, al. 1, l'INDH sera rattachée à « une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles ». Il s'agit là du point central du modèle « statu quo + » retenu par le Conseil fédéral. Cette option fait référence à l'ancrage universitaire du Centre de Compétences pour les droits humains (CSDH) et l'inscrit dans la loi.

Nous avons des **objections de fond à un ancrage universitaire de l'INDH :**

a. *Conflit entre mandat lié au droits humains et liberté académique*

Un engagement en faveur des droits humains tel qu'exigé de la part d'une INDH n'est pas compatible avec la liberté académique et l'éthique de recherche qui sous-tend la recherche universitaire. Cette dernière procède de la transparence des résultats d'une recherche empirique, alors que l'engagement pour les droits humains implique un

[1] Annexe de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies du 20 décembre 1993

[2] Art. 1, al 2 LIDH

attachement à certaines valeurs clairement définies et des prises de positions objectives. L'exemple de l'Institut norvégien pour les droits humains, qui était rattaché à une université, a démontré que le conflit entre deux exigences incompatibles pour une INDH peut mener tout droit à l'échec.

b. Forme d'organisation peu judicieuse

Le rattachement à un réseau d'universités a – et le CSDH l'a démontré – des désavantages dans la pratique. La charge que le travail liée à la coordination entre six instituts dépendant de cinq universités s'est avérée considérable pour le bureau du CSDH. Elle a eu une influence certaine sur l'efficacité de l'institution et sur l'allocation de ses ressources limitées. L'alternative, à savoir le rattachement à une seule université, est également impropre puisque le problème de la dépendance institutionnelle ne pourrait alors qu'être renforcé.

c. Subventions cachées au détriment de l'indépendance

L'une des principales raisons motivant l'ancrage universitaire de l'institution réside apparemment dans la mise à disposition à titre gratuit de l'infrastructure nécessaire à l'institution par les hautes écoles concernées, soit indirectement par les cantons où elles sont domiciliées. Ce subventionnement caché des cantons remet également en cause l'indépendance de l'institution, même si celle-ci est expressément garantie vis-à-vis des instances auxquelles l'INDH est rattachée[3].

Malgré ces réserves sur le fond, nos remarques aux autres articles ci-dessous ne gardent leur valeur que si l'article 2 est adopté sous sa forme actuelle.

Article 3 Tâches

Au premier alinéa de l'article 3, la **promotion** des droits humains est mentionnée comme unique objectif de la future INDH. La formule consacrée, tirée du titre même des « principes de Paris » et régulièrement mentionnée dans le texte est : « *promotion **et protection** des droits de l'homme* ». Nous ne voyons aucune raison objective pour supprimer cette notion de protection dès lors qu'elle n'implique, en soi et de par sa formulation non spécifique, aucune activité telle qu'une fonction de bureau de médiation (Ombudsman) ou de fonctions normalement dévolues aux autorités et qui sont de manière évidente exclues du cahier des charges de l'INDH. Nous recommandons donc l'utilisation à l'art. 3 al. 1 de la formule suivante : « **Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en Suisse (...)** »

L'énumération des diverses tâches dévolues à l'INDH[4] est incomplète. Il y manque de manière évidente l'encadrement (Beratung) politique et le « monitoring ». Ces deux domaines d'activité doivent être possibles également en dehors du cadre des prestations de services mentionnées à l'art. 5 LIDH. Nous recommandons donc de compléter la liste des tâches de l'article 3 de la manière suivante :

g. Encadrement politique, en particulier du Conseil fédéral, du parlement, de l'administration et des cantons.

h. Observation de la situation des droits de l'homme en Suisse.

---

[3] Art. 8 LIDH

[4] Art. 3, al. 1, litt. a à f

Dans le rapport explicatif, une différence importante avec l'actuel Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) est mentionnée à propos de l'article 3 : l'INDH peut « agir de sa propre initiative et définir elle-même ses activités et ses priorités »[5]. Ce point nous parait à suffisamment important pour qu'il doive, selon nous, figurer en toute lettres dans un alinéa supplémentaire de l'article 3.

Nous proposons la formulation suivante :

Art. 3, Tâches

Al. 1(nouveau) L'institution nationale des droits de l'homme a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thèmes de son choix.

Al. 2 dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme (...)

Toujours à propos de l'article 3, le rapport explicatif affirme que « la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme est en revanche en principe exclue du domaine d'activité de l'INDH »[6]. Cette observation nous parait hors contexte et arbitraire. Il est en effet nécessaire, pour tout ce qui concerne les questions de cohérence politique dans le domaine des droits humains, que la politique extérieure des droits humains figure dans le mandat de l'INDH. De nombreux sujets thématiques comme les exportations de matériel de guerre, comportent *de facto* une composante transfrontalière significative. Vouloir exclure la dimension de politique extérieure du mandat de l'INDH nous parait inadéquat et dysfonctionnel. Les « principes de Paris » préconisent par ailleurs l'octroi d'un mandat le plus large possible aux institutions nationales.

Nous sommes fermement convaincus, que l'activité de l'INDH dans tous les domaines des droits humains, que ce soit en en politique intérieure ou extérieure, doit être ancrée dans la loi. Ceci pourrait être concrétisé également par un ajout à l'art.3 al. 1 (nouveau) tel que proposé ci-dessous :

Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en oeuvre de l'ensemble des droits de l'homme en politique intérieure comme en politique extérieure

Article 5: Représentation pluraliste des forces sociales concernées

Nous saluons l'inclusion du principe organisationnel du pluralisme dans le projet de loi. Il est de même utile que l'expression « forces sociales concernées » soit précisée dans le rapport explicatif[7].

Nous estimons cependant que cette disposition sous sa forme actuelle n'est pas suffisante pour permettre de définir un cadre à la structure organisationnelle de l'INDH. De très nombreuses questions restent ouvertes, que la Confédération devrait régler. C'est le cas par exemple de la procédure de nomination aux organes décisionnels ou à la direction. D'autres décisions relevant du droit de la personne comme, par exemple, la possibilité ou non d'être simultanément membre de la direction de l'INDH et employé par un institut universitaire

[5] Rapport explicatif, page 20
[6] Rapport explicatif, page 20
[7] Rapport explicatif, page 22

donné, doivent être réglées en priorité, et non déléguées aux Hautes Ecoles porteuses du projet.

Nous pensons qu'une ordonnance d'application de la LIDH constituerait un instrument adéquat pour régler ces questions et nous proposons de compléter l'article 5 par un alinéa ayant la teneur suivante :

Art. 5 al. 2 (nouveau) Le cadre organisationnel de l'INDH sera défini par voie d'ordonnance en tenant compte des exigences des principes de Paris.

Le titre de la disposition devrait être adapté en conséquence et pourrait devenir: « **Art. 5 Organisation** »

Article 8: Indépendance

L'article 8 garantit l'indépendance de l'INDH dans l'exécution de ses tâches, d'une part vis à vis de la Confédération et d'autre part vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée. Ceci semble très positif au premier regard.

À y regarder de plus près, il est cependant paradoxal que l'indépendance de l'INDH vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée doive être ainsi formellement rappelée. Nous y voyons la conséquence directe du conflit potentiel entre le milieu universitaire et la capacité d'agir de manière autonome de l'INDH.

Le rapport explicatif[8] rend attentif au fait que l'indépendance de l'institution « peut entre autres être renforcée par l'attribution d'une personnalité juridique propre ». Sont à ce propos envisageables, toujours selon le rapport explicatif, « les formes juridiques de la fondation ou de l'association »[9]. Nous y voyons pour notre part non pas une possibilité mais une nécessité.

Si l'on part de la prémisse qu'un rattachement universitaire de l'INDH est indispensable, la personnalité juridique propre à l'INDH est une condition sine qua non pour que l'indépendance statutaire vis à vis des hautes écoles auxquelles elle est rattachée ne reste pas un voeu pieux. Nous insistons donc fermement pour que l'article 8 soit complété en conséquence et clarifie la question de l'indépendance juridique.

Nous proposons l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 8 ayant la teneur suivante:

Art. 8 al. 2 (nouveau) L'indépendance est garantie par une personnalité juridique propre à l'institution.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à la présente prise de position et vous adressons nos meilleures salutations,

Pour le CCSI,

Marianne Halle

[8] Rapport explicatif, page 23
[9] Id.

Centre Patronal

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Unité Protection internationale des droits de l'homme
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

Paudex, le 20.10.2017
PAS/bn

Loi fédérale sur l'institution nationale des droits de l'homme

Madame,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous permettons de vous faire part de notre position sur ce sujet.

Nous ne sommes pas favorables à la création d'une institution fédérale des droits de l'homme, dès lors qu'elle apparaît comme parfaitement inutile, quoi qu'en disent les auteurs du rapport explicatif. Ces derniers se contentent en effet d'affirmations creuses sur les bienfaits d'une telle institution, sans fournir d'exemple concret d'avancées ou de résolutions de problèmes qui ne pourraient intervenir sans cela. Ainsi, l'évaluation du projet pilote met en avant «une vaste étude sur l'accès à la justice en cas de discrimination» ayant servi de base à un rapport du Conseil fédéral, ainsi que des études qui ont conduit «au remaniement des règlements internes d'établissements pénitentiaires, à l'adaptation du fonctionnement et des aménagements d'une clinique psychiatrique ou à l'adaptation des directives internes d'une université aux besoins des personnes transgenres». Force est de constater que c'est un peu léger.

On ose en effet espérer que les autorités n'ont pas besoin d'un organisme spécifique pour respecter les droits de l'homme dans le cadre de leurs attributions, du moins si on s'en tient à une acception intelligente de cette notion. Quant à la promotion des droits de l'homme envisagés dans une optique idéologique, il n'appartient pas à l'Etat d'y contribuer financièrement, même à raison d'un million de francs par année (étant précisé qu'on ne croit pas une seule seconde que ce montant suffirait). Les organisations privées qui militent en ce domaine sont suffisamment nombreuses pour que les objectifs indiqués dans le projet de loi puissent être atteints sans l'appui des contribuables, qui n'adhèrent de loin pas tous à l'évolution tendant à faire des droits de l'homme un véritable dogme.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame, à l'expression de notre considération distinguée.

Centre Patronal

Sophie Paschoud

Route du Lac 2
1094 Paudex
Case postale 1215
1001 Lausanne
T +41 58 796 33 00
F +41 58 796 33 11
info@centrepatronal.ch

Kapellenstrasse 14
Postfach 5236
3001 Bern
T +41 58 796 99 09
F +41 58 796 99 03
cpbern@centrepatronal.ch

www.centrepatronal.ch

EJPD
Bundesamt für Justiz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern
Cordelia.ehrich@bj.admin.ch

31. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung Cerebral Schweiz vertritt als Dachorganisation von 20 regionalen Vereinigungen mit rund 6'000 Mitgliedern landesweit die Anliegen der Menschen mit cerebraler Bewegungsbehinderung und/oder Mehrfachbehinderung sowie jene ihrer Angehörigen und von Fachleuten. Die Wahrung und den Schutz der Menschenrechte verstehen wir als Kernanliegen unserer Tätigkeit.

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG hat deshalb unser grosses Interesse gefunden und wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Vorlage wurde von der behindertenpolitischen Kommission (BEKO) der Vereinigung Cerebral Schweiz behandelt und vom Zentralvorstand verabschiedet. Gerne geben wir Ihnen unsere Haltung bekannt.

Vereinigung Cerebral Schweiz | Association Cerebral Suisse | Associazione Cerebral Svizzera
Zuchwilerstrasse 43 | Postfach 810 | 4501 Solothurn | T +41 32 622 22 21 | F +41 32 623 72 76
info@vereinigung-cerebral.ch | www.vereinigung-cerebral.ch | Postkonto 45-2955-3

In enger Zusammenarbeit mit unseren regionalen Vereinigungen und der Schweiz. Stiftung für das cerebral gelähmte Kind.
En étroite collaboration avec nos associations régionales et la Fondation suisse en faveur de l'enfant infirme moteur cérébral.
In stretta collaborazione con le nostre associazioni regionali e la Fondazione svizzera per il bambino affetto da paralisi cerebrale.

Einleitende Bemerkungen:

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte insbesondere aus der Warte von Menschen mit cerebralen Bewegungsbehinderungen in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen.
Auch begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir **bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch Optimierungsbedarf** sehen.
Die Vorbehalte hätten sich erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option "Status quo +" **die Option "Unabhängiges Institut"** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich **am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status,** das heisst, einer NMRI, die die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den "Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.
Im "Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens zu tief angesetzt.
Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option "Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben folgende Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) Nachteilige Organisationsform

Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

b) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit

Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt in der vorgesehenen Übernahme von Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die ""Förderung der Menschenrechte"" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, **heisst aber ""Förderung und Schutz der Menschenrechte"".** Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel "Förderung und Schutz der Menschenrechte" auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, **so fehlen in der Auflistung die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring.** Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein. **Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:**

"g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
"f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als positiv. Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der "Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

"Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Zu weiteren Themen verweist die Vereinigung Cerebral Schweiz ausdrücklich auf die Vernehmlassungsantwort des Dachverbands der Behindertenverbände, Inclusion Handicap.

Wir danken Ihnen für das Interesse und stehen Ihnen für alles Weitere zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Vereinigung Cerebral Schweiz



Rolf Schuler
Mitglied des Zentralvorstands
Präsident der behindertenpolitischen Kommission (BEKO)



Konrad Stokar
Geschäftsleiter Kommunikation und Interessensvertretung

CEVI SCHWEIZ
UNIONS CHRÉTIENNES SUISSES
YWCA YMCA SWITZERLAND

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

BA Justiz
E 31. Okt. 2017
Act

Zürich, 30.10.2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG Stellung.

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Der Cevi Schweiz setzt sich in der Schweiz dafür ein, dass Kinder und Jugendliche ihre Talente und Möglichkeiten voll entfalten und in der Gesellschaft Verantwortung übernehmen und diese mitgestalten können. Wir sind Teil der weltweiten Verbände YMCA und YWCA, welche sich auf internationaler Ebene stark für die Rechte von Kindern und Jugendlichen einsetzen. Aus diesen Gründen begrüssen und befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen.

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Denn der UN-Kinderrechtsauschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4; CO 19). Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen (CCPR/C/CHE/CO/4).

Grundsätzlich begrüssen wir den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sehen wir jedoch noch deutlichen Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, die im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist. Zentral ist aus unserer Sicht zudem, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht – also auch die Kinderrechte miteinschliesst – und



dies explizit im Gesetzestext verankert ist (siehe dazu die Bemerkung zu Artikel 3 – Aufgaben).

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt, wie dies im „Erläuternden Bericht" ausgeführt wird (S. 13 ff).

In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert als Trägerschaft der NMRI eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und legt eine solche Anbindung für die NMRI gesetzlich fest. Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung birgt das Risiko, dass das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, zu Spannungen mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente bestimmte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte,

welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft sich in der Praxis nachteilig auswirken kann: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den sechs angeschlossenen Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Allerdings ist auch die Alternative einer einzigen Universität als Trägerin untauglich, denn damit verschärft sich das Risiko einer institutionellen Abhängigkeit.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Im erläuternden Bericht schreibt der Bundesrat, dass durch die universitäre Anbindung der NMRI an Institutionen aus dem Hochschulbereich der Einbezug der universitären Standortkantone in die Finanzierung sichergestellt werden soll. Die Standortkantone übernehmen somit beträchtliche Infrastrukturkosten für die Institution. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in Frage. Dies obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird (Vergleiche hierzu die untenstehende Bemerkung zu Art. 8). Des Weiteren ist die NMRI bei einer universitären Anbindung von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig, da die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen aufkommen. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte und auch wenn Art. 2 tel quel in Kraft treten sollte, nehmen wir im Folgenden auch zu den weiteren Elementen der Vorlage Stellung.

Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte" genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte" verwendet. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten.

In Bezug auf die Kinderrechte ist Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den drei Pfeilern *Schutz, Förderung und Mitwirkung* der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2008 wiederspiegelt. Auch der Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat den „Schutz und die Förderung der Menschenrechte" als Zweck der Institution festgelegt.

Es liegt nahe, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Wie im erläuternden Bericht unter Punkt 1.1.1 aufgeführt, wirken NMRI durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Wir begrüssen, dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll.

Allerdings fehlen im Entwurf des MRIG gemäss der Auflistung der Aufgaben nach Art. 3, Abs. 1, lit. a bis f, die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu, denn nur auf der Grundlage eines systematischen Monitorings können Bedarfsanalysen verfasst und Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zielgerichtet formuliert werden. Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5). So ist beispielsweise im Deutschen Institut für Menschenrechte eine spezifische Monitoringstelle für Kinderrechte integriert.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Die „Pariser Prinzipien" legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. Die Institution muss befugt sein, Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren" (S.19).

Diesem Punkt messen wir eine hohe Relevanz bei und empfehlen, ihn in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen: **„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."**

Die „Pariser Prinzipien" legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht" steht diesbezüglich Folgendes: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz" (S. 11). Ein breites Mandat der MRI – das auch die Kinderechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine MRI.

Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] „Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. Wir halten es für dysfunktional, die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik hier auszuklammern. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Wir empfehlen im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] um folgenden Zusatz zu ergänzen:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte **in der Innen- und Aussenpolitik."**

Zusammenfassend schlagen wir in Bezug zu Artikel 3 folgende Änderungen vor:

Art. 3 Aufgaben

[1] [neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in den Innen- und Aussenpolitik.

[2] [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.

[3] Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:

a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch;
g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;

[4] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

CEVI SCHWEIZ
UNIONS CHRÉTIENNES SUISSES
YWCA YMCA SWITZERLAND

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im erläuternden Bericht in Bezug zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird. Demnach sind unter „gesellschaftlichen Kräften" insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter/-innen des Parlaments und von Ministerien zu verstehen. Aus kinderrechtlicher Sicht bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind. Die Aufgabe einer NMRI umfasst auch den Schutz und die Förderung der Kinderrechte. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, Kinder- und Jugendliche als „Expert/innen in eigener Sache" beizuziehen (vergleiche Artikel 12 KRK „Recht auf Anhörung").

Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, die für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der demokratischen Legitimierung der NMRI von Bedeutung sind. So sollte das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums durch den Bund geregelt werden. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine **Notwendigkeit.**

CEVI SCHWEIZ
UNIONS CHRÉTIENNES SUISSES
YWCA YMCA SWITZERLAND

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis durchzusetzen.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Cevi Schweiz / U. C. Suisses
Geschäftsstelle / Direction
Sihlstrasse 33 / Postfach
8021 Zürich

Peter Munderich
Geschäftsführer Cevi Schweiz

Nicolas Chapuis
Administration Cevi Schweiz

CVP Schweiz

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Per E-Mail: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 31. Oktober 2017

Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum *Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution* Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Der CVP sind der Schutz und die Förderung der Menschenrechte ein wichtiges Anliegen. Wir sind aber der Ansicht, dass die Standards bezüglich Menschenrechte in der Schweiz sehr hoch sind und deren Schutz grundsätzlich gewährleistet ist. Wir stellen uns deshalb die Frage, ob eine solche nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einen konkreten Mehrwert für die Gewährleistung der Menschenrechte in der Schweiz bringt.

Gemäss dem erläuternden Bericht hat die Evaluation des befristeten Pilotprojekts aber gezeigt, dass offenbar ein Bedarf für die Leistungen einer solchen Einrichtung besteht und dass die befragten Personen die Errichtung einer ständigen Institution mehrheitlich befürworten. Die CVP kann deshalb die vom Bundesrat vorgeschlagene Option „Status quo +“, bei welcher der Bund sich über einen Betriebskostenbeitrag an der NMRI beteiligt, im Grundsatz mittragen.

Die CVP spricht sich dafür aus, dass die Aufgaben wie bisher von einem universitären Zentrum wahrgenommen werden sollen und in der gesetzlichen Grundlage wie bis anhin eine gewisse Eigenleistung der beteiligten Hochschulen bzw. anderen Institutionen des Hochschulbereichs vorgeschrieben wird. Ausserdem begrüssen wir die Beibehaltung des Dienstleistungscharakters und dass der Aufgabenbereich klar definiert ist.

Christlichdemokratische Volkspartei
Hirschengraben 9, Postfach, 3001 Bern
T: 031 357 33 33, F: 031 352 24 30
info@cvp.ch, www.cvp.ch, PC 30-3666-4

Für die CVP ist der Schutz der Kinderrechte ein grosses Anliegen. Wir anerkennen, dass es in der Schweiz einen Bedarf für eine Anlauf- und Beratungsstelle für den Schutz der Rechte des Kindes gibt. Die NMRI könnte eine geeignete Institution dafür sein. Wir fordern den Bundesrat deshalb auf, eine Ansiedelung einer solchen Anlauf- und Beratungsstelle bei der NMRI zu prüfen und den Schutz der Kinderrechte entsprechend im Mandat der NMRI zu verankern.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli
Generalsekretärin CVP Schweiz

DJS JDS GDS

Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz
Juristes Démocrates de Suisse
Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
Giuristas e Giurists Democratics Svizzers

Schwanengasse 9
3011 Bern
Tel 078 617 87 17
info@djs-jds.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, EJPD
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

per E-Mail an cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 26. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.
Die DJS setzen sich seit Jahren für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte, den Ausbau demokratischer Rechte und Freiheiten, die Gleichberechtigung der Geschlechter sowie die Solidarität ein. Wir erarbeiten und fördern regelmässig Reformen, die darauf ausgerichtet sind, Rechtsnormen, Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz zu demokratisieren und die Erlangung von Rechtsschutz zu erleichtern.
Wir befürworten den Entscheid des Bundesrats, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Wir begrüssen zwar den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat, empfehlen aber bei einigen Elementen des Gesetzesentwurfs wesentliche Verbesserungen.

1. Einleitende Bemerkungen

Der Kern unserer Kritik am Entwurf des Bundesrates betrifft die Beibehaltung der Option *„Status quo +“*, statt der Option *„Unabhängiges Institut“* (s. Erläuternder Bericht, Ziff. 1.3.7.). Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für die Lösung „*Unabhängiges Institut“* eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich darum am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, die vollumfänglich die Vorgaben der Pariser Prinzipien[1] erfüllt. Eine NMRI mit B-Status (die nur teilweise die Vorgaben der Pariser Prinzipien erfüllt) – was mit dem vorliegenden Entwurf in Kauf genommen wird – würde international nicht ernst genommen werden und wäre dem Ruf der Schweiz international abträglich; zumal bei B-Status die Schweiz nur einen „Beobachter-Stutus“ inne hätte ("At General Assemblies only members accredited with ‘A’ status shall be entitled to vote.", Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Statute, version adopted on 7 March 2017, Art. 38) und die Schweiz damit eine wichtige Funktion in diesem wichtigen Gremium nicht wahrnehmen könnte.

So hat der UNO-Menschenrechtsausschuss in seinen neusten Empfehlungen an die Schweiz vom 24. Juli 2017 in Kenntnis der MRIG-Vorlage eindringlich seine alte Forderung nach einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution, „dotée d’un large mandat en matière de protection des droits de l’homme et de ressources humaines et financières suffisantes, conformément aux Principes de Paris“ bekräftigt und weisst darauf hin, dass „l’institution serait certes en charge de la promotion des droits de l’homme mais dépourvue d’un mandat explicite de protection des droits de l’homme" (Comité des droits de l’homme, Observations finales, 22.08.2017, CCPR/C/CHE/CO/4, no 15, 14). Offenbar ist es dem Menschenrechtsausschuss ein wichtiges Anliegen, dass die Schweiz als wichtiger Player im Bereich Menschenrechtspolitik eine unabhängige, glaubwürdige nationale Menschenrechtsinstitution schafft.

In diesem Sinne und im Sinne unseres Vereinszwecks halten wir die folgenden Elemente für die Schaffung eines NMRI als zentral:

- Keine direkte Anbindung an eine Universität, denn bei einer solchen universitären Anbindung ist fraglich, ob eine eigenständige und unabhängige Rechtsform für die künftige NMRI möglich sein wird.
- Rechtsform: Öffentlich-rechtliche Stiftung im öffentlichen Interesse mit einer gemischten und pluralistisch zusammengesetzten Trägerschaft, durch Gesetz vorgegebener Zweck und vorgegebene Finanzierung.

1 Im Besonderen Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution, A/RES/48/134, 04.03.1994, Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen, S. 3 ff.; Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Rules uf Procedure for the Ganhri Sub-Committee on Accreditation, 10. Accreditation Classifications, p. 10 s., 06.03.2017.

- Formelle gesetzliche Verankerung der Unabhängigkeit der NMRI in einem Bundesgesetz nicht nur im Rahmen eines Finanzhilfe-Gesetzes.
- Finanzierung: Garantie einer für die Bewältigung der Aufgaben ausreichenden staatlichen Grundfinanzierung mit mindestens mittelfristiger Budgetsicherheit.
- Organisation: Insbesondere pluralistische Führungs- und Koordinationsorgane und professionelle Geschäftsstelle, gesetzlich verankert, starke Beteiligung der Zivilgesellschaft. Beteiligung von Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone und der ausserparlamentarischen Kommissionen und der NKVF (Nationale Kommission zur Verhütung der Folter); Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren wie den Datenschutzbeauftragten, der UNESCO-Kommission, der UBI etc.
- Die NMRI darf sich nicht auf die Förderung der Menschenrechte beschränken, sondern soll auch dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet sein.

Wir sind in diesem Sinne überzeugt, dass der vorliegende Vorentwurf einiger Änderungen bedarf, damit die neue Menschenrechtsinstitution den A-Status erlangen kann.

2. Art. 1 E-MRIG Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 E-MRIG um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen möglichen, jedoch nicht optimalen Weg. In Art. 1 Abs. 4 E-MRIG wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution ausdrücklich gemäss den „Pariser Prinzipien“ genannt, was wir sehr begrüssen.
Problematisch ist aus unserer Sicht, dass die Finanzhilfe zumindest in ihrer Minimalhöhe nicht als gebundene Ausgabe konzipiert ist, sondern nur im Rahmen einer „Kann-Bestimmung“ und abhängig von den „bewilligten Krediten“ vorgesehen werden soll. Denn diese Relativierung der finanziellen Unterstützung im Rahmen des Budgetverfahrens führt regelmässig zu Diskussionen und Infragestellungen und löst finanzielle Unsicherheiten für die betreffende Institution aus. Damit verbunden ist ein unnötiger zusätzlicher Ressourcenverschleiss für die entsprechende Institution, die einen Teil ihrer Kapazität periodisch dafür aufwenden muss, ihre Arbeit zu legitimieren, statt sich ihren eigentlichen Aufgaben widmen zu können.
Im „Erläuternden Bericht“ ist von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (S. 19 zu Art. 1 Abs. 2) die Rede. Auch wenn dieser Betrag eine Richtgrösse darstellt, ist der Betrag CHF 1 Mio. pro Jahr unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt.
Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 E-MRIG Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr ungenügend, um die in Art. 3 E-MRIG genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfül-

len zu können. Diese Einschätzung wird durch einen Vergleich mit Budgets von bestehenden und mit der Schweiz vergleichbaren NMRI's (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt. Der Erläuternde Bericht weist zu Recht darauf hin, dass in der Schweiz mit ihrem kleinräumigen föderalistischen System die Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene ungenügende Ressourcen haben, um sich das notwendige Wissen über menschenrechtliche Standards zu verschaffen und Grundlagenarbeit für eine grund- und menschenrechtskonforme Umsetzung von rechtlichen Forderungen zu leisten (siehe Erläuternder Bericht, S. 7 Abs. 2 und 5).

Aspekte	Deutschland	Frankreich	Irland	Norwegen	Österreich	Schweiz
Typus	Institut	Ausschuss	Kommission	Institut	Ombudsstelle	
Status	A	A	Kein Status	B	B	
Unabhängigkeit						
Pluralität						
Rechtsgrundlage, -persönlichkeit						
Mandat						
Dokumentation						
Bericht über Lage der Menschenrechte						
Forschung						
Monitoring/ Investigation						
Politikberatung						
Menschenrechtsbildung						
Öffentlichkeitsarbeit						
Intern. Zus.arbeit						
Dialog Zivilgesellschaft						
Einzelanfragen						
Budget/Einwohner/a	0,032 €	k.A.	1,37 €	0,14 €	1,18 €	0,1 €

Tabelle 11: Institutionenvergleich

Quelle:

econcept, Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS / EDA)/Bundesamt für Justiz (BJ / EJPD), Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Evaluation, Schlussbericht, 23. April 2015 S. 55 und 86 ff.

Für die Schweiz würde sich bei einem Budget von 5 Mio. Euro eine Budget-Quote pro Einwohnungszahl von ca. 0.5 Euro ergeben.

Wir teilen darum die Besorgnis des UNO-Menschenrechtsausschusses, der in seinen abschliessenden Bemerkungen vom 24. Juli 2017 darauf hinweist, dass das vorgesehene Budget der schweizerischen NMRI zu niedrig sein wird («Il demeure toutefois préoccupé par les informations fournies par la délégation d'après lesquelles : a) le budget de l'institution sera maintenu au même niveau de financement que l'actuel Centre suisse de compétence pour les droits humains» (siehe oben, CCPR/C/CHE/CO/4, Observations finales, ch. 14).

Zu berücksichtigen ist auch, dass auch die Universitäten und Hochschulen angesichts gestiegener Studierendenzahlen unter finanziellem Druck leiden. Würde also in Zukunft bei den Universtitäten gespart, könnte dies auch die NMRI treffen, eine unhaltbare Konsequenz für die Unabhängigkeit der NMRI (dazu untern zu Art. 2 E-MRIG).

Schliesslich wird im Erläuternden Bericht auf die positiven Ergebnisse des Pilotprojekts (Ziff. 1.3.2) und den Mehrwert gegenüber der bestehenden Menschenrechtsinfrastruktur (Ziff. 1.3.3) hingewiesen.

Die neue NMRI könnte zur Förderung des Engagements der Bürgerinnen und Bürger sowie zur Mitwirkung der Zivilgesellschaft in Menschenrechtsfragen und zur Stärkung der demokratischen Diskussion beitragen (Erläuternder Bericht, S. 7).

Wir empfehlen aus diesen Gründen, dass ein Minimalbeitrag des Bundes gesetzlich festgelegt wird. Ein Betrag von z.B. 5 Mio. CHF ist unseres Erachtens nicht unverhältnismässig hoch und entspricht den Budgets anderer Staaten. Da der Gesetzesentwurf den Betrag nicht beziffert, verzichten wir auf einen Vorschlag, wie Art. 1 E-MRIG, z.B. in Abs. 2 oder in einem neuen Absatz lauten müsste.

So ist Art. 1 Abs. 1 E-MRIG wie folgt anzupassen:

„Der Bund unterstützt ein unabhängiges nationales Zentrum, das Aufgaben im Bereich der Menschenrechte wahrnimmt, mit Finanzhilfen.“

Im Übrigen muss auch Art. 1 Abs. 3 E-MRIG geändert werden, um die Finanzhilfen des Bundes nicht zwingend an die Voraussetzung zu knüpfen, dass die NMRI Dienstleistungen erbringt (dazu unten zu Art. 4 E-MRIG).

3. Art. 2 E- MRIG Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 E-MRIG definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“, die sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR orientiert und eine solche Anbindung der NMRI ins Gesetz schreibt.

Wir haben grundlegende Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit

Die universitäre Anbindung ist problematisch, weil sich die öffentliche Verpflichtung der NMRI für die Umsetzung der Menschenrechte, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Die Forschung ist der Ergebnisoffenheit empirischer Forschungen verpflichtet, während eine NMRI klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen vertreten muss. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass dieser Konflikt eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) Nachteilige Organisationsform

Ein Verbund von Universitäten/Hochschulen als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile, wie das Beispiel SKMR zeigt. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit

Die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI bezweckt offensichtlich die Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Dagegen wäre nichts auszusetzen, wenn darin nicht eine versteckte Subventionierung durch die Kantone liegen würde, welche die Unabhängigkeit der NMRI faktisch in Frage stellen würde, auch wenn die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 E-MRIG ausdrücklich garantiert wird (vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8 E-MRIG).
Die Unabhängigkeit der NMRI gerät auch darum in Gefahr oder unter Druck, weil die NMRI bei einer universitären Anbindung von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig ist. Bekanntlich kommen die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen auf. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

d) Koordination

Verschiedene Internationale Menschenrechtsschutz-Gremien haben die Schweiz darauf aufmerksam gemacht, dass die Anbindung an eine oder mehrere Universitäten aus menschenrechtlicher Sicht nicht akzeptabel oder wünschenswert ist.[2]
Über die geplante universitäre Anbindung der NMRI zeigt sich auch der UNO-Menschenrechtsausschuss besorgt: „Il demeure toutefois préoccupé par les informations fournies par la délégation d’après

2 Schlussbemerkungen des Ausschusses für die Rechte des Kindes: Schweiz, 07.06.2002, CRC/C/15/Add.182, no 15-16: keine zentrale, unabhängige Institution zur Überwachung der Umsetzung der Konvention, welche über die Kompetenzen verfügt, Individualbeschwerden von Kindern auf Kantons- und Bundesebene entgegenzunehmen und zu behandeln; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/CHE/CO/7-9, 12.03.2014, no 10: "adequate funding and resources to effectively and independently carry out its mandate to combat racial discrimination"; Menschenrechtsausschuss, Prüfung der von den Vertragsstaaten nach Artikel 40 des Paktes vorgelegten Berichte, CCPR/C/CHE/CO/3, 03.11.2009, no 7: Universitäten können nur einen geringen Teil des Mandates einer Menschenrechtsinstitution ausführen; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, E/C.12/CHE/CO/2-3, 26.09.2010, no 6: "While the Committee recognizes that the decision by the State party to conduct a pilot project creating “a specialized centre on human rights” within universities for a five-year period could be a significant first step, it reminds the State party that this is not an acceptable substitute for an independent national human rights institution fully compliant with the Paris Principles."; Committee against Torture, Concluding observations, CAT/C/CHE/CO/6, 25.05.2010, no 7: "....through a call for tenders to universities, but considers that this is no substitute for establishing a national human rights institution"; Committee against Torture, Concluding observations, CAT/C/CHE/CO/7, 07.09.2015, no 9; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations, CEDAW/C/CHE/CO/3, no 46; RAPPORT DE M. ALVARO GIL-ROBLES, COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME, CommDH(2005)7, 8.6.2005, no 152-154, 154: "moment d’un débat aussi fondamental que celui qui agite la Suisse en ce moment au sujet du traitement des étrangers".

lesquelles : [...] et c) l'université sera choisie comme structure d'ancrage de l'institution, structure dont la pertinence est à démontrer (art. 2)" (Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CHE/CO/4, Ch. 14).
Dieser Hinweis und die in Fussnote 2 erwähnten Bedenken der UNO-Institutionen, sollten Grund genug sein, um das vorgelegte Modell zu überdenken. Ein grosser Gewinn für die Menschenrechte ist mit dem vorgelegten Entwurf im Vergleich zur aktuellen Situation nicht zu erwarten. Zudem möchten wir bezweifeln, dass eine akademische Ausrichtung im Hinblick auf die erforderlichen Aufgaben die Pariser Prinzipien zu erfüllen vermag.

4. Art. 3 E- MRIG Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 E-MRIG wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung und Schutz der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen Grund, den Schutz-Begriff auszulassen. Denn mit der Verwendung des Schutz-Begriffes werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, die nicht Gegenstand des Entwurfes sind.
So ist etwa in Bezug auf die Kinderrechte, Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den drei Pfeilern Schutz, Förderung und Partizipation der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2008 wiederspiegelt.[3]
Wir empfehlen, die gängige Formel *„Förderung und Schutz der Menschenrechte"* auch in Art 3 Abs. 1 E-MRIG zu verwenden.
Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. E-MRIG angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 4 E-MRIG möglich sein.

Aus unserer Sicht muss ein NMRI befugt sein,

- autonom tätig zu werden (das NMRI soll sich nicht nur mit Menschenrechtsfragen befassen dürfen, die ihnen von der Verwaltung etc. vorgelegt werden);
- sich an die Öffentlichkeit zu wenden (z.B. Publikationen, Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Stellungnahmen und Empfehlungen, Informationen (z.B. zu Gesetzesvorlagen und Volksinitiativen), Fachtagungen, Rechtsgutachten, Menschenrechtsbericht oder Verleihung eines (jährlichen) Menschenrechtspreises etc.);

3 So haben im Anschluss an die Revision der Bundesverfassung verschiedene Kantone neue Gesetze zur Kinder- und Jugendpolitik erlassen, welche teilweise explizit auf die Bundesverfassung Bezug nehmen (z.B. VS, JU, FR, so wörtlich Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, Bericht des Bundesrats, Bern 27.08.2008, Ziff. 2.1, S. 3; vgl. die Kompetenzgrundlage für ein Tätigwerden des Bundes in Art. 67 Abs. 2 BV; siehe auch Ziff. 4.2.3, ebd.

- zur Stärkung des Rechtsschutzes auch in Einzelfällen Untersuchungen zu unternehmen (verbunden mit einem Akteneinsichtsrecht), bsw. Strafanstalten besuchen zu können, und Menschenrechtsverletzungen den zuständigen Gerichten zu unterbreiten;
- mit staatlichen, nichtstaatlichen und überstaatlichen Akteuren zusammenzuarbeiten und sich zu vernetzen;
- eine Beratungsfunktion auszuüben für Politik, Verwaltung (Bundesrat, Bundesverwaltung, Parlament, Kantone und Gemeinden), Wirtschaft[4], Gesellschaft, Behörden, v.a. auch im Strafvollzug und in der Psychiatrie, in Fragen der Gesetzgebung, Mandaten der Zivilgesellschaft, Staatenberichtsverfahren und Bildung, soweit Menschenrechtsfragen betroffen sind und
- einen Beobachtungsauftrag auszuüben („Monitoring“) (soweit nicht schon in obigen Elementen enthalten).

Im Besonderen müsste der Beobachtungsauftrag (=Monitoring), der wie der übrige Aufgabenbereich der NMRI nach unserer Meinung in einer Verordnung geregelt werden müsste (siehe gleich Art. 3 Abs. 4 E-MRIG [neu]), insbesondere die Kompetenz der NMRI in folgenden Bereichen enthalten:

- Beobachtung von Gesetzgebung von Bund und Kantonen,
- Monitoring der Verwaltungspraxis des Bundes, der Kantone und Gemeinden, insbesondere zu grund- und menschenrechtlich problematischen Entscheiden,
- Monitoring der menschenrechtlich relevanten, wenigstens letztinstanzlichen Rechtsprechung, und Kommentierung Letzterer in Fachzeitschriften,
- Begleitung der Umsetzung der Empfehlungen der UN-Vertragsorgane,
- Überwachungsmechanismus i.S.v. Art. 33 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) auch für andere Menschenrechte,
- Möglich wäre auch die Befugnis, (jährlich) einen Menschenrechtspreis zu verleihen.

Nur teilweise sind diese Kompetenz in Art. 3 Abs. 1 E-MRIG erwähnt. Die Bestimmung könnte aber abschliessend verstanden werden, weshalb wir vorschlagen, dass Art. 3 Abs. 1 E-MRIG die Aufgaben nicht abschiessend erwähnt.
Als widersprüchlich erachten wir die Bemerkung im Erläuternden Bericht (S. 23 zu Art. 8), wonach die NMRI frei entscheiden kann, welche Themen sie behandelt, wenn Art. 3 Abs. 1 E-MRIG so verstanden würde, dass die Aufgaben abschiessend erwähnt sind (dazu oben zu Art. 3 Abs. 1 E-MRIG).

4 Etwa zur Frage, „ob alle Unternehmenstätigkeiten menschenrechtskompatibel sind und ob bei allen Tätigkeiten Menschenrechte systematisch eingehalten werden oder noch Handlungsbedarf besteht“, womit „den Unternehmen die Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung ihrer Aktivitäten erleichtert [wird], was zu einer Kostenreduktion führt“, Roman Bretschger, Unternehmen und Menschenrechte, Elemente und Potenzial eines informellen Menschenrechtsschutzes, Zürich 2010, S. 122 f.

Wir empfehlen folgende Formulierung in Art 3 Abs. 1 E-MRIG:
„Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz insbesondere folgende Aufgaben wahr:“

Zur detaillierten Regelung des Aufgabenbereichs der NMRI empfehlen wir eine Ergänzung in Art. 3 E-MRIG:
„Art. 3 Abs. 4 E-MRIG [neu] „Der Aufgabenbereich der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.“

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;“
„h. Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz;“

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.20).
Dieser Punkt ist von grösster Bedeutung und sollte in einem **zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 E-MRIG** explizit erwähnt werden:
„Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig Tätigkeitsbereiche und Themen aufzugreifen.“

Ein Kernanliegen unserer Stellungnahme ist die Forderung, dass i.S.e. effektiven Menschenrechtsschutzes der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz auch auf individueller Ebene sichergestellt werden muss. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dabei kommt der nationalen Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Probleme bezüglich des Zugangs zur Justiz stellen sich beispielweise für Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBT-Personen, Kinder mit einer Geschlechtervariante (d.h. Kinder mit nicht eindeutigem Geschlecht bei der Geburt oder Differences of Sex Developpment/DSD) sowie deren Eltern und Menschen mit einer Behinderung.
Die Menschenrechtsinstitution verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden.
Wir fordern, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
„i. Förderung und Schutz des Zugangs zur Justiz“.

Die „Pariser Prinzipien“ legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht“ (S. 12) steht: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz“. Ein breites Mandat der NMRI – das auch die Kinderechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine NNRI.

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ (S. 21) zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd; denn für beinahe alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr, die Kinderprostitution, die Warenproduktion durch Kinder im Ausland und die Kinderpornografie und andere haben einen grenzüberschreitenden Aspekt. Die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für nicht für sinnvoll.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:

„Art. 3 Abs. 2 Satz 2 E-MRIG [neu] „Die NMRI befasst sich mit Fragen der Umsetzung aller Menschenrechte, einschliesslich der Kinderrechte, sowohl in der Innen- als auch in der Aussenpolitik.“

Empfohlene Fassung von Art. 3 E-MRIG Aufgaben:

1 [neu] Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz insbesondere folgende Aufgaben wahr.

a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch;
g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu] Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz;
i. [neu] Förderung und Schutz des Zugangs zur Justiz.

2 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig Tätigkeitsbereiche und Themen aufzugreifen. Die NMRI befasst sich mit Fragen der Umsetzung aller Menschenrechte, einschliesslich der Kinderrechte, sowohl in der Innen- als auch in der Aussenpolitik.

3 [unveränderter Absatz 2] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

4 [neu] Der Aufgabenbereich der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.

5. Art. 4 E- MRIG Dienstleistungen

Wie dem Erläuternden Bericht zu dieser Bestimmung zu entnehmen ist, erwartet der Bund, dass die NMRI einen Teil ihrer Einnahmen erwirtschaftet („Eine wichtige Voraussetzung für den Beitrag des Bundes ist...“, S. 22 des Erläuternden Berichts und Art. 1 Abs. 3 E-MRIG). Offensichtlich sollen die finanziellen Bundesbeiträge an die Eigenwirtschaftlichkeit geknüpft werden. Damit verpflichtet der Bund die NMRI zu wirtschaftlicher Abhängigkeit. Dienstleistungen für menschenrechtliche Anliegen sind zwar denkbar und sogar begrüssenswert, es geht aber u.E. zu weit, den Beitrag des Bundes daran zu knüpfen. Vielmehr muss die Existenz der NMRI auch und gerade dann durch voraussetzungslose staatliche Beiträge gewährleistet sein, wenn es dieser nicht gelingt, einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen zu erwirtschaften.
Es drängt sich unter diesem Gesichtswinkel auf, Art. 4 E-MRIG im Sinne einer Befugnis (und nicht einer Verpflichtung) neu zu formulieren:
„Im Rahmen ihres Aufgabenbereichs kann die NMRI gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden oder Private erbringen.“

Im gerade erwähnten Sinne muss auch **Art. 1 Abs. 3 E-MRIG geändert werden**, um die Finanzhilfen des Bundes nicht zwingend an die Voraussetzung zu knüpfen, dass die NMRI Dienstleistungen erbringt:
„Für eine Unterstützung müssen die Voraussetzungen Art. 2, Art. 3 und Art. 5 erfüllt sein.“

6. Art. 5 E- MRIG Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es sehr, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht“ (S. 22) zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird. Insbesondere begrüssen wir, dass auch die verschiedenen Ebenen des Föderalstaats vertreten sein sollen.
Wir sind aber auch der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreicht, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, und zwar beispielsweise zu:

- dem Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums;
- personalrechtlichen Fragen, d.h. ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, wobei Letzteres nicht der

vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden darf, sondern vorgängig geregelt werden muss.

- Auch wenn z.B. aus kinderrechtlicher Sicht, Kinder und Jugendliche als Teil der beteiligten gesellschaftlichen Kräfte verstanden werden können, sind ihre und die Anliegen anderer besonders verletzlichen Gruppen zu erwähnen. Menschen die direkt betroffen sind, sind vielfach auch die eigentlichen Experten und sind darum auch anzuhören und einzubeziehen.
- Zu beteiligten gesellschaftlichen Kräften gehören auch verschiedene Kommissionen wie die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR), die Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF), die Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ), die Eidg. Kommission für Migrationsfragen (EKM).

Wir empfehlen, zumindest in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern, Jugendlichen und besonders verletzlichen Gruppen – oder ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.
Eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz ist aus unserer Sicht das richtige Instrument für eine ausführende Regelung.

Diese Ergänzung vorausgesetzt, müsste **Art. 5 E-MRIG neu** mit *„Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte und Organisation“* betitelt werden.

Zu Art. 5 MRIG empfehlen wir folgende Änderung:
Titel zu Art. 5 E-MRIG [neu] Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte und Organisation
Abs. 1 In der Organisation der NMRI sind alle an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten gesellschaftlichen Kräfte, insbesondere Vertreter und Vertreterinnen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, des Parlaments, nichtstaatliche Organisationen, welche besonders verletzliche Gruppen wie Kinder oder Personen im Strafvollzug vertreten, Verbände, Gewerkschaften, religiöse Kreise, Universitäten, Kommissionen [zumindest alternierend] vertreten.
Abs. 2 [neu]: „Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien durch den Bundesrat bestimmt. Die Verordnung regelt im Sinne der Pariser Prinzipien auch die Rechte, wie mitbestimmende oder beratende Rechte der beteiligten gesellschaftlichen Kräfte in der NMRI.

7. Art. 6 und 7 E- MRIG Vertrag und Berichterstattung

Dass die Höhe der Finanzhilfe im Vertrag unter Vorbehalt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte beziffert werden soll/kann (Erläuternder Bericht, S. 23), ist aus Sicht der Unabhängigkeit problematisch.

Andererseits begrüssen wir, dass die NMRI den Eidgenössischen Räten jährlich einen Tätigkeitsbericht vorlegen soll (Erläuternder Bericht, zu Art. 7).

8. Art. 8 E- MRIG Unabhängigkeit

Art. 8 E-MRIG garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung gegenüber dem Bund und der Trägerschaft, was wir begrüssen. Jedoch muss die Unabhängigkeit auch in Fragen der Finanzierung gewährleistet sein: Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 23) kann nämlich die Höhe der Finanzhilfe im Vertrag unter Vorbehalt der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte beziffert werden, worin wir eine Gefahr für die Unabhängigkeit sehen.
Es ist stossend, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür liegt in dem von unserer Seite erwähnten Kernelement zum vorliegenden Entwurf, nämlich im Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem autonomen Handeln der NMRI (dazu oben zu Art. 1 E-MRIG).
Der „Erläuternde Bericht“ zu Art. 8 E-MRIG macht darauf aufmerksam (S. 23), dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.
Die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI ist unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die inhaltliche und finanzielle Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.“

Zu überlegen wäre gegebenenfalls, ob die Rechtsform der NMRI nicht in einem separaten Organisationsartikel geregelt werden sollte. Es bleiben in Bezug auf die Organisation und die Rechtsform aber weitere offene Fragen.
Unklar bleibt, wer die konkrete Rechtsform festlegt und nach welchem Verfahren dies geschieht. Wir weisen, wie die NGO-Koordination post Beijing Schweiz, darauf hin, dass die Rechtsform des Vereins Nachteile aufweist: Die Vereinsversammlung kann leicht wesentliche Bestimmungen (Statuten) ändern, Vorstandsmitglieder können ohne triftigen Grund abgesetzt werden, der Verein (insb. die Vereinsversammlung) kann unterwandert werden, soweit die Mitgliedschaft offen ist, ein Verein untersteht keiner staatlichen Aufsicht. Wir befürworten daher die im Gesetz selber vorzusehende Rechtsform der Stiftung.

Vorstellbar ist eine Stiftung in groben Zügen vergleichbar mit dem Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG), 3. Kapitel: Stiftung Pro Helvetia, Art. 31-43, ohne den 4. Abschnitt.

Vorstellbar ist weiter, dass die NMRI i.S. unserer obigen Ergänzungen zu Art. 5 E-MRIG als Dachverband organisiert wird, dem sich zwecks Koordination des Schutzes, der Förderung und der Umsetzung der Menschenrechte alle Vereine, Institutionen und Behörden, die sich mit menschenrechtlichen Anliegen auseinandersetzen, anschliessen können.

Mit der Bitte um Kenntnisnahme und Berücksichtigung dieser Ausführungen verbleibe ich,

Mit freundlichen Grüssen,



Melanie Aebli
Geschäftsleiterin DJS

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

30. Oktober 2017

Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Im Juni 2017 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economiesuisse nimmt gestützt auf den Input der betroffenen Mitglieder aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse unterstützt die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) in der vorgeschlagenen Form. Diese soll als Nachfolgeorganisation des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR im Sinne eines universitären Netzwerkes konzipiert sein und insbesondere Dienstleistungen für Behörden und Dritte erbringen. Die Unterstützung des Bundes soll im bestehenden Umfange bleiben. Formell soll die neue Institution so ausgestaltet werden, dass sie als Institution nach der UNO-Resolution vom 20. Dezember 1993, den sog. «Pariser Prinzipien», anerkannt wird. Eine über diesen Rahmen hinausgehende Erweiterung der Tätigkeiten und insbesondere die Übertragung hoheitlicher oder quasi-hoheitlicher Aufgaben, wie etwa eine Ombudsstelle mit der Behandlung von Einzelfragen, lehnen wir entschieden ab. Sie würde in verschiedener Hinsicht zu problematischen Abgrenzungsfragen führen.

economiesuisse
Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon +41 44 421 35 35
Telefax +41 44 421 34 34

Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation
www.economiesuisse.ch

1 Allgemeines

Die Schweizer Wirtschaft stellt sich klar hinter eine wirkungsvolle Beachtung von Menschenrechten. Entsprechend unterstützen wir auch den nationalen Aktionsplan zu den sog. «Ruggie-Empfehlungen» (NAP). In früheren Konsultationen haben wir uns gegen die Schaffung einer neuen Institution gewandt. Der Rechtsschutz gegen Menschenrechtsverletzungen ist in der Schweiz breit ausgebaut und es bestehen bereits zahlreiche Kommissionen und Institutionen, welche sich mit Menschenrechtsfragen befassen. In der Folge wurde das als befristetes Pilotprojekt eingesetzte Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR als universitäres Netzwerk ausgerichtet auf Dienstleistungen konzipiert. Hier wirken wir auch im breit zusammengesetzten Beirat mit. Die Dienstleistungen dieses Kompetenzzentrums werden von Behörden und Verwaltung auf nationaler wie kantonaler Ebene sowie auch von Dritten, inklusive der Privatwirtschaft, genutzt. In diesem Rahmen kann eine Menschenrechtsinstitution eine sinnvolle Aufgabe erfüllen, ohne Kompetenzkonflikte und Doppelspurigkeiten.

Viele vergleichbare Staaten haben in der Umsetzung der UNO-Resolution Menschenrechtsinstitutionen geschaffen. Zentrale Kriterien für die Anerkennung im internationalen Rahmen sind eine gesetzliche Abstützung, die Unabhängigkeit und die autonome Bestimmung der Themen. Wenn das heutige Pilot-Projekt in eine definitive Lösung übergeführt wird, ist es daher sinnvoll, diese Kriterien zu berücksichtigen und die internationale Anerkennung auch für die Schweizer Institution zu erreichen.

Die Schweiz verfügt über ein ausgebautes Rechtssystem, in welchem auch Menschenrechtsfragen beurteilt werden. Verschiedene nationale Kommissionen bearbeiten Fragestellungen, welche auch Menschenrechtsthemen umfassen. Die Zuständigkeiten sind ferner sehr stark föderalistisch geregelt. In diesem Umfeld wäre es verfehlt, eine neue Institution zu schaffen, welche Vollzugsaufgaben oder staatliche Funktionen wahrnimmt. Das würde nur zu Kompetenzkonflikten führen. Aus diesem Grund wenden wir uns weiterhin entschieden etwa gegen die Ausgestaltung der neuen Institution als Ombudsstelle, gleich welcher Art. Vielmehr sollte ihr Fokus auch künftig auf die Erbringung von Dienstleistungen ausgerichtet sein. Dazu eignet sich das vorgeschlagene Hochschulnetzwerk gut. Aus finanzpolitischen Überlegungen soll der im Vernehmlassungsbericht in Aussicht gestellte Rahmen für die Finanzhilfe in der Grössenordnung von einer Million CHF bleiben, entsprechend den heutigen Aufwendungen für das SKMR.

2 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Art. 1

In diesem Artikel sollte die Unabhängigkeit der neuen Institution explizit verankert werden. Es muss dabei auch klar sein, dass diese Institution die Schweiz in der Globalen Allianz der Menschenrechtsinstitutionen (GANRI) vertritt.

2.2 Art. 2

Zur Stärkung der Unabhängigkeit sollen die Trägerorganisationen der neuen Institution verpflichtet werden, eine geeignete Rechtsform zu wählen, welche die Unabhängigkeit sicherstellt.

2.3 Art. 5

Hier muss festgehalten werden, dass die Zivilgesellschaft einschliesslich der Wirtschaft wirkungsvoll eingebunden werden soll. Dazu gehört auch eine effektive Mitwirkung betreffend den operationell Verantwortlichen und des Tätigkeitsprogramms.

2.4 Art. 7

Die Berichterstattung an die eidgenössischen Räte ist im Sinne der Transparenz und der Glaubwürdigkeit sinnvoll. Sie muss aber in die Ratsabläufe in geeigneter Form formell eingebunden sein. Sonst wirkt diese Berichterstattung nicht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse





Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Erich Herzog
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ

CH-3003 Bern, BSV

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Per E-Mail an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Unser Zeichen: 726.1-20474 13.09.2017 Doknr: 148
Sachbearbeiter/in: Nom
Bern, 21. September 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) bedankt sich für die Möglichkeit, sich in der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) äussern zu können. Die EKKJ erachtet dieses Gesetz als wichtig für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz und legt in ihrer Stellungnahme den Fokus auf seine Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche und ihre Rechte.

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Die EKKJ begrüsst den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen. Aus kinderrechtlicher Sicht ist die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Der UN-Kinderrechtsauschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Zentral ist für die EKKJ, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht, also auch **explizit** die Kinderrechte mit einschliesst.

Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern
Tel. +41 58 462 92 26, Fax +41 58 464 06 75
ekkj-cfej@bsv.admin.ch
http://www.ekkj.ch

Daraus folgt, dass die NMRI alle ihre Aufgaben auch im Hinblick auf die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention erfüllt. Diese Aufgaben umfassen, gemäss der Empfehlung des UN-Kinderrechtsausschusses folgende Punkte:

- die Förderung und den Schutz der Kinderrechte, sowohl in der Innen- wie auch in der Aussenpolitik der Schweiz,
- ein Monitoring der Umsetzung der Konvention in allen Bereichen,
- die Möglichkeit, Empfehlungen an die Politik und die Verwaltung auf allen Staatsebenen auszusprechen,
- die Beratung von Politik und Verwaltung,
- die Möglichkeit für Kinder, Einzelbeschwerden zu deponieren, in Form einer Beschwerdestelle oder Ombudsstelle, die für Kinder direkt zugänglich ist und eine kindergerechte Justiz fördert.

Die Schaffung einer NMRI in der Schweiz muss die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllen. Als Land, das sich international für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte engagiert, soll die Schweiz ihrer Vorbildfunktion gerecht werden und von Anfang an für die neue NMRI den A-Status anstreben. Eine nur teilweise Erfüllung der Pariser Prinzipien durch eine NMRI der Schweiz würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image unseres Landes auf dem internationalen Parkett abträglich.

Grundsätzlich begrüsst die EKKJ den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sieht sie jedoch noch Optimierungsbedarf und teilt Vorbehalte anderer Organisationen und Stellen, die sich für Menschenrechte engagieren. Dies betrifft insbesondere das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, das im Vorentwurf aus unserer Sicht noch zu wenig klar geregelt ist.

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, nehmen wir zur Kenntnis.

Die im erläuternden Bericht mehrmals genannte Richtgrösse für einen Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Absatz 2) von einer Million Franken pro Jahr scheint uns angesichts der Breite des Auftrags der NMRI zu tief angesetzt. Auch wenn gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen sind, dürfte ein Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken pro Jahr nicht ausreichend sein, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können.

Art. 1 Abs. 4 nennt als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien“. Diese explizite Festlegung ist für die EKKJ unabdingbar.

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert als Trägerschaft der NMRI eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“. Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des bisherigen Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und legt eine solche Anbindung für die NMRI gesetzlich fest. Die EKKJ hegt grundsätzliche Vorbehalte gegenüber einer universitären Anbindung der NMRI, die sie mit Menschenrechtsorganisationen teilt, und sieht folgende Risiken:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die akademische Freiheit und das Forschungsethos gehen grundsätzlich von einer Ergebnisoffenheit aus, während das öffentliche Engagement für die Menschenrechte bestimmte durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente geprägte Werthaltungen und Positionen vertritt.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Wie die Erfahrungen des SKMR zeigen, kann sich ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft als nachteilig erweisen bezüglich Koordinationsaufwand und in der Folge auch bezüglich Effizienz und Effektivität im Einsatz der knappen Mittel..

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Der vom Bundesrat vorgesehene Einbezug der Standortkantone der beteiligten Universitäten in die Finanzierung (Infrastrukturkosten) stellt die Unabhängigkeit der NMRI in Frage. Die Gefahr besteht, dass die NMRI so von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig ist, da die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen aufkommen. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

Diese Risiken müssen im weiteren Verlauf offen angegangen werden und mit geeigneten Massnahmen möglichst minimiert werden.

Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte" genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte" verwendet. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung alleine beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten.
Der Menschenrechtsschutz erhält eine besondere Bedeutung in Bezug auf die Rechte der Kinder, denn diese sind oft nicht in der Lage, ihre Rechte selbst einzufordern. Deshalb ist die explizite Nennung der Aufgabe der NMRI, die Menschenrechte zu schützen unabdingbar. Dies war bereits im Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR als Zweck der Institution festgelegt. Es gibt keinen Grund, dies für die NMRI nicht auch zu tun.

➔ Art. 3 Abs. 1 soll deshalb neu die Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** enthalten.

Die EKKJ begrüsst, dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll. Dies ist auch in Bezug auf die Kinderrechte und für Kinder von grosser Bedeutung. Im Vorentwurf des MRIG fehlen jedoch gemäss der Auflistung der Aufgaben nach Art. 3, Abs. 1, lit. a bis f, die für eine NMRI zentralen Aufgaben des Monitorings und der Politikberatung.

Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu. Nur auf der Grundlage eines systematischen Monitorings können Bedarfsanalysen verfasst und Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte in einer entsprechenden Kinder- und Jugendpolitik zielgerichtet formuliert werden. Diese soll die NMRI auch in Form von Empfehlungen oder Beratung an Verwaltung und Politik auf Bundesebene und in den Kantonen weitergeben können. Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5).
Sowohl Monitoring wie auch Beratung müssen zudem zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Die „Pariser Prinzipien" legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen.
Es braucht Mechanismen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dies gilt insbesondere für Kinder, da sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer kinderfreundlichen Justiz in

der Schweiz nach wie vor ungenügend umgesetzt sind. Probleme bezüglich des Zugangs zur Justiz stellen sich jedoch auch für andere Gruppen, beispielweise für Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen aus der LGBTI-Gemeinschaft oder Menschen mit Behinderung. Zur Förderung des Zugangs zur Justiz zählt unter anderem die Information zu bestehenden Individualbeschwerdeverfahren, die durch Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantiert werden sowie der Zugang zu Rekursmöglichkeiten und gegebenenfalls zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren.

Die EKKJ hat sich in der Vergangenheit verschiedentlich mit den Mitwirkungsrechten von Kindern und Jugendlichen befasst und hat auf die Notwendigkeit, diese zu stärken, hingewiesen. Unter anderem in ihrem Bericht „Kindern zuhören" von 2011[1] und in ihrer Stellungnahme zur Ratifikation des 3. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend ein Mitteilungsverfahren[2]. Die EKKJ teilt denn auch die Meinung anderer Akteure im Kinder- und Jugendbereich, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz sichergestellt werden muss. Damit eine NMRI ihre Aufgaben im Bereich der Kinderrechte vollumfänglich wahrnehmen kann, ist eine Beschwerdestelle wichtig, zu der Kinder einen direkten Zugang haben. In seinen Empfehlungen an die Schweiz bezüglich der Schaffung einer NMRI, betont der UN-Kinderrechtsausschuss, die Institution müsse befugt sein, Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4). Bei der Förderung des Zugangs zur Justiz kommt der Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Sie verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige institutionelle Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden.
Das European Network for Ombudspersons for Children (ENOC) liefert vielfältige Beispiele dafür, wie ein Land diese Aufgabe umsetzen kann.

➔ Die EKKJ fordert, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 durch folgende Punkte zu ergänzen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"
„i. Förderung des Zugangs zur Justiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen ihrer Wahl zu kommunizieren" (S.19). Diesen Punkt empfehlen wir auf Grund seiner Relevanz in Art. 3 explizit zu erwähnen.

Die „Pariser Prinzipien" legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht" steht diesbezüglich Folgendes: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz" (S. 11). Ein breites Mandat der NMRI – das auch die Kinderrechte miteinschliesst – ist aus Sicht der EKKJ eines der zentralen Kriterien für eine NMRI. Die EKKJ schlägt deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten.

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. Wir halten es für dysfunktional, die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik hier auszuklammern.

---

[1] Der Bericht „Kindern zuhören" steht auf der EKKJ-Webseite zur Verfügung: https://www.ekkj.admin.ch/publikationen/berichte/.
[2] Diese Stellungnahme aus dem Jahr 2015 steht ebenfalls auf der EKKJ-Webseite zur Verfügung: https://www.ekkj.admin.ch/publikationen/stellungnahmen/

Wir sind der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

➔ Zusammenfassend empfehlen wir deshalb, Art. 3 wie folgt zu ergänzen:
Art. 3 Aufgaben
[1] **[neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik.**
[2] **[neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.**
[3] Die NMRI nimmt zur Förderung **und zum Schutz** der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:
a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch;
g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;
i. [neu] Förderung des Zugangs zur Justiz.
[4] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im erläuternden Bericht in Bezug zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird. Demnach sind unter „gesellschaftlichen Kräften“ insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter/-innen des Parlaments und der Verwaltung zu verstehen. Aus kinderrechtlicher Sicht und als Kommission, die sich seit langen Jahren für die Partizipation von Kindern ausspricht, bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, Kinder- und Jugendliche als „Expert/innen in eigener Sache“ beizuziehen (vergleiche Artikel 12 KRK „Recht auf Anhörung“).

➔ Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihre Vertretung durch geeignete Organisationen oder Stellen – festzuhalten.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, die für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der demokratischen Legitimierung der NMRI von Bedeutung sind. So sollte das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums durch den Bund geregelt werden. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden. Dies könnte in einer Verordnung zum vorliegenden Gesetz geregelt werden.

➔ Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss, ist paradox, liegt aber im potenziellen Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI begründet.

Der erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Aus Sicht der EKKJ ist dies vielmehr eine zwingende Notwendigkeit. Wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis zu vollziehen. Deshalb fordert die EKKJ, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

➔ **„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."**

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ

Sami Kanaan
Präsident

Marion Nolde
Co-Leiterin des Sekretariats

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (September 2017)

I. Grundsätzliches

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF unterstützt das Ziel der Gesetzesvorlage, eine nationale Menschenrechtsinstitution NMRI zu schaffen, welche den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz stärken soll. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Option «Status quo +» entspricht den Kriterien und Anliegen der EKF jedoch nur teilweise. Die Kommission favorisiert die Option eines unabhängigen Instituts in Form eines privatrechtlichen Vereins, einer Stiftung oder die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt.

Die EKF betrachtet folgende Bedingungen für eine wirkungsvolle und glaubwürdige NMRI als zentral:

- Schaffung einer ausreichend detaillierten gesetzlichen Grundlage
- gesetzliche Verankerung der politischen Unabhängigkeit der NMRI von Regierung, Verwaltung und Parlament
- ausreichende Grundfinanzierung und Infrastruktur
- umfassendes Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und Monitoring der Situation der Menschenrechte in der Schweiz
- Befugnis der NMRI, von sich aus tätig zu werden
- enge Zusammenarbeit und regelmässiger Austausch mit allen Akteurinnen und Akteuren im Menschenrechtsbereich, namentlich auch mit den ausserparla-

mentarischen Kommissionen des Bundes, die für spezifische Menschenrechtsbereiche zuständig sind
- Herstellung eines Praxisbezuges, namentlich im Bereich der Menschenrechtsbildung (Schulen, Hochschulen, Behörden usw.)
- Befugnis, sich eigenständig an die Öffentlichkeit zu wenden.

Eine NMRI soll sich auf die spezifischen strukturellen Gegebenheiten der Schweiz (föderalistisches System und grosser Kreis von Akteurinnen und Akteuren im menschenrechtlichen Bereich) ausrichten und im Austausch mit Institutionen und Organisationen, die sich ebenfalls menschenrechtrechtlichen Anliegen verpflichten, unterstützend und ergänzend wirken. Zu diesem Zweck sind ein regelmässiger Austausch und eine enge Zusammenarbeit mit diesen AkteurInnen, namentlich auch mit den ausserparlamentarischen Kommissionen wie der Eidg. Kommission für Frauenfragen EKF, der Eidg. Kommission gegen Rassismus EKR, der Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM, der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter NKVF vorzusehen.

Die EKF teilt die Besorgnis des UNO-Menschenrechtsausschusses HCR, der in seinen *Abschliessenden Bemerkungen («Concluding Observations») vom 24. Juli 2017* darauf hinweist, dass eine universitäre Verankerung die Breite der menschenrechtlichen Aufgaben einer NMRI nur teilweise abdecken kann und das vorgesehene Budget des schweizerischen NMRI zu niedrig sein wird (Ziff. 14-15). Zwar ist die Höhe der Finanzhilfe im Gesetz nicht festgeschrieben; gemäss *Erläuterndem Bericht zum Vorentwurf vom 28. Juni 2017* soll jedoch in der Botschaft des Bundesrates an das Parlament ein Richtwert von einer Million Schweizer Franken genannt werden (S. 12 des Berichts).

Wie zudem in den *Abschliessenden Bemerkungen («Concluding Observations»)* des UNO-Frauenrechtsausschusses CEDAW vom 18. November 2016 aufgeführt, braucht es zusätzlich zur Stärkung des Mandats einer NMRI und der Schaffung von Kompatibilität mit den «Pariser Prinzipien» einer nationalen Menschenrechtsinstitution (Ziff. 19d) unter anderem auch die Stärkung der Gleichstellungsinstitutionen wie dem Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG und der Eidg. Kommission für Frauenfragen EKF (Ziff. 19c).

II. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Die EKF unterstützt die Schaffung eines unabhängigen nationalen (Kompetenz-) Zentrums, das Aufgaben im Bereich der Menschenrechte wahrnimmt (Abs. 1) und insbesondere den expliziten Bezug auf die «Pariser Prinzipien» der UNO (Abs. 4).

Art. 2 Trägerschaft

Die EKF favorisiert die Option eines unabhängigen Instituts in Form eines privatrechtlichen Vereins, einer Stiftung oder die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie steht dem aktuellen Vorschlag kritisch gegenüber, da sie in einer universitären Anbindung verschiedene Nachteile sieht. Auch ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Im *Erläuternden Bericht* wird diesbezüglich ausgeführt, dass die gewählte offene Formulierung verschiedene Konstellationen ermöglichen soll. Für die Auswahl der NMRI soll eine Ausschreibung bei allen schweizerischen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs durchgeführt werden. Wenn die künftige NMRI von einer oder mehreren Hochschulen oder anderen Institutionen des Hochschulbereichs getragen werden soll, führt dies zu einem grossen Koordinationsaufwand; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der begrenzten Ressourcen.

Die EKF beantragt die Schaffung einer eigenständigen Institution und sieht dies als zentrale Voraussetzung dafür, dass die künftige NMRI ein klares fachliches und von den bisherigen Institutionen unabhängiges Profil entwickeln und auch ein überzeugender Praxisbezug hergestellt werden kann.

Art. 3 Aufgaben

Neben der in Art. 3 Abs. 1 genannten *Förderung* der Menschenrechte ist zwingend auch der *Schutz* der Menschenrechte zu erwähnen.

Die EKF beantragt, Abs. 1 wie folgt zu formulieren: *Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr (….).*

Wie im *Erläuternden Bericht* aufgeführt, bestehen im Vergleich zum Pilotprojekt SKMR Unterschiede. So kann und soll mit der Ausrichtung einer Finanzhilfe die NMRI von sich aus tätig werden und ihre Aktivitäten und Prioritäten selbständig bestimmen. Dies umfasst ebenso die Befugnis, eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren (S. 19 des Berichts). Dies sind wesentliche Unterschiede zum bisherigen Pilotprojekt; sie sind daher auch im MRIG entsprechend zu verankern.
Die EKF beantragt, dass Abs. 2 wie folgt lautet: *Die NMRI kann von sich aus tätig werden und ihre Aktivitäten und Prioritäten selbständig bestimmen. Dies umfasst auch die Befugnis, eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren.*
Der bisherige Abs. 2 wird zu Abs. 3: *Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.*

Nicht nachvollziehbar ist für die EKF, dass gemäss dem *Erläuternden Bericht* die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen sein soll (vgl. S. 19). Die Aufgaben der NMRI müssen selbstverständlich die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz umfassen (vgl. S. 19 im gleichen Abschnitt) und dies schliesst auch die Umsetzung von internationalen Verpflichtungen und die Menschenrechtsaussenpolitik ein. Die Schweiz hat die Menschenrechte im In- und Ausland zu schützen und zu fördern. Eine strikte Abgrenzung bzw. Trennung von Innen- und Aussenpolitik entspricht einem überholten Politikkonzept und ist sachfremd. Als Beispiele seien an dieser Stelle etwa die Flüchtlings- und Asylpolitik oder auch die Care-Migration erwähnt.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

In den Ausführungen zu Artikel 5 im *Erläuternden Bericht* werden aus für die EKF nicht nachvollziehbaren Gründen die ausserparlamentarischen Kommissionen APK nicht erwähnt. Aufgeführt werden sie einzig in Bezug auf den Mehrwert einer NMRI mit umfassendem Mandat gegenüber der bestehenden Menschenrechtsinfrastruktur (S. 8 des Berichts).
Die EKF beantragt, dass in der Botschaft des Bundesrates die ausserparlamentarischen Kommissionen mit fachspezifischem Menschenrechtsmandat explizit erwähnt werden. Die Formen des Austausches und der Kooperation sind zudem mit den jeweiligen fachspezifischen ausserparlamentarischen Kommissionen zu besprechen und zu klären.

Die EKF beantragt, dass bei der geplanten Ausschreibung die Frage des Austausches und der Zusammenarbeit zwischen APKs und NMRI als wichtiges Thema behandelt wird, welches auch bei der Auswahl der Institution(en) eine Rolle spielen muss.

Art. 6 Vertrag

Die EKF begrüsst die Finanzhilfe des Bundes auf der Grundlage eines unbefristeten Vertrags. Wie bereits unter *Grundsätzliches* aufgeführt, ist der geplante Richtwert von einer Million Schweizer Franken hingegen zu tief angesetzt.

Art. 7 Berichterstattung

Die jährliche Berichterstattung in Form einer Publikation ist ein wichtiger Bestandteil der Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

Art. 8 Unabhängigkeit

Wie bereits hinsichtlich *Artikel 2 Trägerschaft* erwähnt, hält die EKF die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der Trägerschaft und dem Bund für unerlässlich. Deshalb steht die Kommission der vorgeschlagenen Organisationsform kritisch gegenüber und bevorzugt eine unabhängige Institutslösung.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM

CH-3003 Bern-Wabern, EKM

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

per mail an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.13517 / 42/2017/00016
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: ekm-Sep
3003 Bern-Wabern, 28. September 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt die Eidgenössische Migrationskommission EKM die Gelegenheit wahr, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG Stellung zu nehmen. Als beratendes Organ des Bundesrats setzt sich die EKM unter anderem dafür ein, dass die Menschenrechte in der Schweiz anerkannt und umgesetzt werden.

Bereits im Jahr 1993 – dem Jahr der Verabschiedung der Pariser Prinzipien – hatte die Schweiz im Rahmen der internationalen Menschenrechtskonferenz in Wien ein klares Bekenntnis zur Idee nationaler Menschenrechtsinstitutionen abgegeben. Im Jahr 2002 wurde die Schweiz offizielles Mitglied der Vereinten Nationen. In allen UNO-Mitgliedstaaten wird die Einhaltung der Menschenrechte periodisch geprüft (Universal Periodic Review UPR). Mit dem UNO-Beitritt hat sich auch die Schweiz diesem Verfahren zu unterziehen. Während des ersten UPR-Verfahrens 2008 empfahlen acht Staaten der Schweiz, eine nationale Menschenrechtsinstitution in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien zu schaffen. 2012, im zweiten UPR-Verfahren, haben neun weitere Staaten die Schweiz aufgefordert, die erforderlichen Massnahmen zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien an die Hand zu nehmen. Mit den klaren Stellungnahmen zugunsten der Pariser Prinzipien steht fest, dass sich die Staatengemeinschaft nur mit einer institutionellen Lösung zufrieden geben wird, welche die Unabhängigkeit garantiert.

Die EKM begrüsst deshalb den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Grundsätzlich begrüsst sie auch den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschen-

rechtsinstitution NMRI, welcher der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. In einigen Punkten sieht die EKM jedoch Optimierungsbedarf.

- **Nationale Menschenrechtsorganisation nach den Vorgaben der Pariser Prinzipien**

Grundsätzlich orientiert sich die EKM am Ziel einer nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer nationalen Menschenrechtsorganisation, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies hat die EKM auch in der Stellungnahme zum 3. UPR-Bericht festgehalten. Die Kommission wünscht damit ausdrücklich eine institutionelle Lösung, welche die Unabhängigkeit garantiert.

- **Nationale Menschenrechtsinstitution (Art. 1)**

Die EKM vermisst ein Mandat, das – wie dies übrigens auch die Pariser Prinzipien vorsehen – möglichst breit gefasst ist. Ein solches könnte wie folgt lauten:

> *Die NMRI hat den gesetzlichen Auftrag, die Menschenrechte in der Schweiz zu fördern und zu schützen. Sie beschäftigt sich mit menschenrechtsrelevanten Fragen der Schweizer Innen- und Aussenpolitik und berät den Bundesrat, das Parlament und die Verwaltung in Menschenrechtsfragen. Sie beobachtet und überwacht die Menschenrechtslage in der Schweiz, fasst ihre Feststellungen und Empfehlungen in Berichten zusammen und übermittelt diese den zuständigen Behörden zur Stellungnahme. Sie gewährleistet den Bezug zur Praxis und beteiligt sich am nationalen und internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch.*

Gemäss erläuterndem Bericht ist «die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz» vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen. Die Menschenrechtspolitik der Schweiz ist in der Tat Sache der Politik und nicht die Aufgabe einer unabhängigen Menschenrechtsorganisation. Diese Politik soll jedoch kohärent sein. Durch das Monitoring der Schweizer Innen- und Aussenpolitik in menschenrechtsrelevanten Fragen könnte die NMRI jedoch einen Beitrag zur Kohärenz leisten. Viele Menschenrechtsfragen haben ohnehin grenzüberschreitenden Charakter: Innenpolitische Entscheide haben aussenpolitische Auswirkungen und umgekehrt.

Der vorliegende Entwurf ist in erster Linie ein Finanzhilfe-Gesetz. Gemäss Abs. 2 dienen die Finanzhilfen dazu, die Betriebskosten abzudecken. Im erläuternden Bericht ist von Betriebskosten in der Höhe von rund einer Million Franken die Rede.

Aus der Sicht der EKM sind die Betriebskosten – angesichts des umfangreichen Aufgabenkatalogs – zu knapp bemessen. Sie bedauert zudem, dass die Infrastrukturkosten nicht durch den Bund, sondern durch die Trägerschaft getragen werden sollen (Art. 2 Abs. 2).

- **Trägerschaft (Art. 2)**

Gemäss Artikel 2 MRIG besteht die Trägerschaft aus einer oder mehreren Hochschulen. Damit wird die universitäre Anbindung im Gesetz festgeschrieben. Die EKM hat diesem Modell gegenüber Vorbehalte:

Eine Trägerschaft, die durch einen Universitätsverbund gebildet wird, hat Nachteile. Der Koordinationsaufwand – dies zeigt das heutige Modell des SKMR – ist beträchtlich. Er erschwert den effektiven Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel und beeinträchtigt die Effizienz. Auch die Anbindung an eine Universität hat Schwächen. Sie ist mit der Forderung der institutionellen Unabhängigkeit nur schwer zu vereinbaren.

Dadurch, dass die Infrastrukturen durch die Universitäten zu decken sind, verschiebt der Bund einen Teil der Gesamtkosten per Dekret auf die Kantone. Eine unabhängige nationale Menschenrechtsorganisation sollte aus der Sicht der EKM ausschliesslich mit Bundesgeldern finanziert sein.

- **Aufgaben (Art. 3)**

Im erläuternden Bericht wird betont, dass die NMRI von sich aus tätig werden kann und die Befugnis hat, eigenständig Themen ihrer Wahl zu kommunizieren. Dieser Punkt ist ein zentrales Charakteristikum einer unabhängigen Institution. Die EKM würde es begrüssen, wenn dieser Punkt im Gesetzestext Niederschlag finden würde. Die EKM regt deshalb an, Art. 3 wie folgt einzuleiten:

> *Die NMRI ist befugt, ihre Themen selbst zu wählen, von sich aus tätig zu werden und die Themen ihrer Wahl zu kommunizieren.*

In Artikel 3 ist festgehalten, dass die Aufgaben, welche die NMRI erfüllt, der Förderung der Menschenrechte dienen. In den Pariser Prinzipien sollen Menschenrechte nicht nur gefördert, sondern auch geschützt werden. Die EKM regt deshalb an, Art. 3 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

> *Die NMRI nimmt zur Förderung **und zum Schutz** der Menschenreche in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:*

Der Aufgabenkatalog umfasst:
- die Information und Dokumentation
- die Forschung
- die Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen
- die Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen
- die Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte
- den internationalen Austausch

Im Sinne des Mandats müsste der Aufgabenkatalog ergänzt werden:

> - *die Beratung*
> - *das Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz*

- **Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte (Art. 5)**

Im Gesetz ist nicht geregelt, wie die NMRI organisiert ist. Die Organisation ist ein wichtiges Fundament für eine unabhängige Arbeitsweise gemäss den Pariser Prinzipien. Im Gesetz bzw. allenfalls in einer Verordnung müsste verankert werden, wie die NMRI organisiert, bzw. auf welchen Rechtsgrundlagen die Organisation geregelt ist.

Ausserdem ist ein regelmässiger Austausch mit Organisationen, die sich mit Menschenrechtsfragen befassen – unter anderem mit ausserparlamentarischen Kommissionen – sicherzustellen. Dieser Aspekt könnte allenfalls in einer Verordnung geregelt werden.

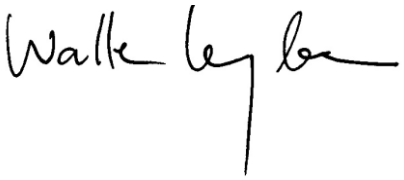
- **Unabhängigkeit (Art. 8)**

Damit die NMRI ihre Unabhängigkeit wahren kann, muss sie institutionell als Stiftung, Verein oder – falls die Institution nicht einer universitären Einrichtung angehängt ist – als unabhängige Nationale Kommission realisiert werden.

Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen in die Weiterarbeit einfliessen lassen können. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber
Präsident

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Mail an : cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, den 30. Oktober 2017

Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) bedankt sich für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution mitwirken zu können. Als ausserparlamentarische Kommission engagiert sich die EKR seit ihrer Einsetzung durch den Bundesrat am 23. August 1995 auf vielfältige und stete Weise für den Schutz vor Rassismus und vor rassistischer Diskriminierung in der Schweiz, dies als ein wichtiger Bestandteil der Gewährleistung grundrechtlicher Prinzipien unseres Rechtsstaates.

Die EKR unterstützt im Kern den Entscheid des Bundesrates vom 29. Juni 2016, eine Nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen und bejaht in diesem Sinne auch den genannten Vorentwurf des Bundesgesetzes, welchen der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Die EKR unterstreicht hierbei ausdrücklich die Forderung des Bundesrates, dass die vorgesehene Nationale Menschenrechtsinstitution die bestehenden Institutionen unterstützen und, falls angezeigt, ergänzen soll.

Die EKR unterstreicht zudem auch nochmals die Wichtigkeit der Forderung nach Unabhängigkeit der Nationalen Menschenrechtsinstitution laut Pariser Prinzipien.

1) Die Nationale Menschenrechtsinstitution soll die bestehenden Institutionen unterstützen und, falls angezeigt, ergänzen

Bekanntlich besteht in der Schweiz seit 2011 ein befristetes „*Pilotprojekt*“ für eine Nationale Menschenrechtsinstitution. 2016 prüfte der Bundesrat verschiedene Optionen für eine Nachfolgeinstitution und sprach sich unmissverständlich für eine Weiterentwicklung des Pilots aus (sog. „Option Status quo +“). Verworfen wurden dabei die Optionen *„Ombudsstelle“*, *„ausserparlamentarische Kommission“, „Institut“* sowie die Verstetigung der im Rahmen des *„Pilotprojekts“* praktizierten Lösung. Die

EKR begrüsst diesen Grundsatzentscheid als Schritt in die richtige Richtung und sieht darin auch ihr eigenes Mandat als beratendes Organ gewürdigt und bestätigt.

Der Erläuternde Bericht „*Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)"* hält fest, dass die NMRI die bestehenden Institutionen in ihrer Tätigkeit unterstützen und, falls angezeigt, ergänzen soll. Es gehöre zum Mandat der NMRI, ihre Aktivitäten auf diejenigen der genannten Kommissionen, staatlichen Institutionen, Hochschulen oder anderen Institutionen des Hochschulbereichs, der NGO und der Unternehmen abzustimmen.

Die EKR wird ihren Auftrag als ausserparlamentarische Kommission auch in Zukunft mit gleicher Überzeugung und vollem Engagement wahrnehmen, unterstützt und ergänzt von der Nationalen Menschenrechtsinstitution.

In einigen weiteren Punkten sieht die EKR jedoch einen klaren Optimierungsbedarf in der Vorlage. Diese werden in der Folge ausgeführt und betreffen namentlich die Finanzierung und die Trägerschaft der vorgesehenen Nationalen Menschenrechtsinstitution.

2) Zu knapp bemessene Finanzierung der Nationalen Menschenrechtsinstitution

Gemäss dem vorgelegten erläuternden Bericht soll die Nationale Menschenrechtsinstitution vom Bund einen finanziellen Beitrag von einer Million Franken pro Jahr erhalten. Diese Grösse sei als „*Richtwert*" zu verstehen. Im Unterschied zum Pilotprojekt handle es sich bei diesen Mitteln um eine Finanzhilfe in der Form eines „*Betriebskostenbeitrags*". Dies habe den Vorteil, dass die Nationale Menschenrechtsinstitution *„ihre Tätigkeiten im Rahmen ihres Mandats selbst bestimmen und rasch auf neue Entwicklungen reagieren"* könne.

Dass bei der vorgesehenen Nationalen Menschenrechtsinstitution die finanziellen Mittel selbstbestimmt eingesetzt werden können, ist unabdingbar. Der Umfang der vorgesehenen Mittel von Seiten des Bundes, nämlich jährlich eine Million Franken, ist jedoch als Betriebskredit klar zu knapp bemessen. Diese Tatsache kann auch nicht aufgewogen werden durch die Umstände, dass zusätzlich die Infrastrukturkosten zum grössten Teil von der Trägerschaft selber, also letztlich durch den bzw. die Standortkantone, übernommen werden, und auch nicht dadurch, dass die zukünftige Institution gegenüber Dritten – im Sinne privatrechtlicher Aufträge – Dienstleistungen gegen Entgelt erbringen können soll (Art. 4 MRIG).

Die EKR ist der festen Überzeugung, dass eine Erhöhung des vorgesehenen Bundesbeitrags notwendig ist und dass dies die Unabhängigkeit der Nationalen Menschenrechtsinstitution bedeutend stärken würde – dies v.a. vor dem Hintergrund des auch in Zukunft anhaltenden Spardrucks im Forschungs- und Bildungsbereich in den Kantonen. Diese sind schliesslich u.a. für einen Teil der Querfinanzierung zuständig.

3) Trägerschaft: Es braucht einen klaren Lead durch eine Institution oder Universität

Die Wichtigkeit der Forderung nach Unabhängigkeit laut Pariser Prinzipien ist zentral und muss berücksichtigt werden.

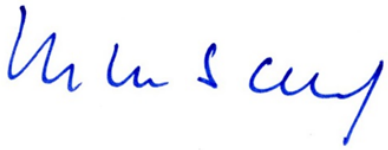
Die Nationale Menschenrechtsinstitution soll *„von einer oder mehreren Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs im Sinne des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 getragen"* werden (Art. 2 MRIG).

Die EKR erachtet diese Formulierung, welche verschiedene Konstellationen ermöglicht und auch die Eigenleistung der beteiligten Hochschulen und anderer Institutionen des Hochschulbereichs voraussetzt (Räumlichkeiten und die EDV-Ausstattung der Institution) als zu offen. Bisherige Erfahrungen

zeigen, dass z.B. eine Trägerschaft, verteilt auf ein Netzwerk mehrerer Universitäten, zu kompliziert und zu träge ist. Zudem ist es fraglich, ob bei einer solchen Anbindung eine eigenständige Rechtsform für die Nationale Menschenrechtsinstitution möglich sein wird. Es braucht einen klaren Lead durch eine Institution bzw. Universität. Diese Lead-Institution bzw. -Universität trägt nach innen und nach aussen die Verantwortung und ermöglicht es, dass die Nationale Menschenrechtsinstitution als einheitliche Instanz wirkungsvoll auftritt und auch als solche wahrgenommen wird. Dies ist insbesondere für die Zivilgesellschaft, welche zurecht hohe Anforderungen an die Nationale Menschenrechtsinstitution hat, zentral. In diesem Zusammenhang ist auch die Ausgestaltung der Rechtspersönlichkeit der Nationalen Menschenrechtsinstitution zu klären, diese steht in enger Beziehung zur Trägerschaft.

Wir hoffen, dass Sie unseren Anliegen im Rahmen der Vernehmlassung Rechnung tragen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Martine Brunschwig Graf
Präsidentin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr.admin.ch

Evangelische Frauen Schweiz (EFS)
Femmes Protestantes en Suisse (FPS)

Bundesamt für Justiz

cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 12. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Stellungnahme der Evangelischen Frauen Schweiz EFS

Gerne nehmen die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) wie folgt Stellung.

Die EFS begrüssen und unterstützen die Einrichtung einer NMRI in der Schweiz. Für die Schweiz ist eine solche Institution sowohl gesellschaftlich als auch aussenpolitisch unverzichtbar. Die EFS sind der Ansicht, dass die Schweiz eine NMRI mit A-Status anstreben sollte. Sie befürchten, dass dieses Ziel mit dem vorliegenden Entwurf wegen mangelnder Unabhängigkeit nicht wird realisiert werden können.

Zu den einzelnen Artikeln nehmen die EFS wie folgt Stellung:

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution und vorgesehener Unterstützungsbeitrag

Die EFS begrüssen die Finanzierung einer NMRI gemäss den Pariser Prinzipien. Die im erläuternden Bericht erwähnte Richtgrösse von 1 Mio. Franken für den Unterstützungsbeitrag des Bundes erscheint den EFS aber als zu gering. Angesichts der Kosten, welche in vergleichbaren Ländern für NMRI anfallen, scheint es wenig realistisch, dass mit diesem Budget alle dringend nötigen Aufgaben von der geplanten Institution übernommen werden können.

Art. 2 Trägerschaft

Die EFS haben grundsätzliche Vorbehalte gegenüber der universitären Anbindung der NMRI im Rahmen der sogenannten Option „Status quo +“. Sie favorisieren die Option „Unabhängiges Institut“. Die EFS befürchten, dass die universitäre Anbindung zu Konflikten zwischen der anwaltschaftlichen und parteilichen Arbeit einer NMRI und der akademischen Freiheit der Universität führt. Die Tatsache, dass den tragenden Universitäten, bzw. den Standortkantonen, durch das Stellen der Infrastruktur wesentliche Kosten für die NMRI überbunden werden, führt zudem zu einer Einschränkung der Unabhängigkeit der NMRI gegenüber dieser Trägerschaft.

Aufgrund des erläuternden Berichts des Bundesrats ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat der Option „Status quo +“ den Vorzug gibt gegenüber der Variante „Unabhängiges Institut“. Sowohl die Evaluation des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte als auch die Erfahrungen mit der NMRI in Norwegen, welche ursprünglich ebenfalls an einer Universität angebunden war, haben klar gezeigt, dass diese Option die Unabhängigkeit der NMRI gefährdet und ein A-Status für eine solche NMRI nicht erreichbar ist. Der erläuternde Bericht des Bundesrats legt nahe, dass der Entscheid des Bundesrats nicht aus sachpolitischen sondern allein aus finanzpolitischen Gründen gefällt wurde. Die EFS finden es enttäuschend, dass in dieser für die Schweiz zentralen Angelegenheit finanzpolitische Überlegungen die Schaffung einer NMRI mit ausreichender Unabhängigkeit verunmöglichen.

Art. 3 Aufgaben

Die EFS schlagen mit Bezug auf die gängige Zweckformel von NMRI gemäss den Pariser Prinzipien vor, Art. 3 Abs. 1 folgendermassen zu formulieren:

Die NMRI nimmt zur Förderung ***und zum Schutz*** der Menschenrechte in der Schweiz die folgenden Aufgaben wahr: [...]

Zudem regen die EFS an, im Aufgabenbeschrieb von Art. 3 Abs. 1 die folgenden im erläuternden Bericht des Bundesrats erwähnten Punkte zusätzlich explizit aufzulisten:

f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz

g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone.

In Übereinstimmung mit dem erläuternden Bericht des Bundesrates regen die EFS weiter an, in einem zusätzlichen Absatz in Art. 3 die eigenständige Themenwahl und Kommunikation der NMRI festzulegen. Wichtig erscheint den EFS weiter entgegen dem erläuternden Bericht des Bundesrats, dass sich die Aktivitäten der NMRI auch auf die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz beziehen. Dieser Auffassung kann mit dem folgenden neuen Absatz in Art. 3 entsprochen werden:

Die NMRI kann von sich aus tätig werden und ihre Aktivitäten und Prioritäten selbständig bestimmen. Diese umfasst auch die Befugnis, eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren. Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

In der aktuellen Vorlage bleiben viele Fragen zur Organisation der NMRI offen, etwa das Wahlprozedere in die Entscheidungsgremien der NMRI oder Fragen der Vereinbarkeit der Arbeit am NMRI mit weiteren Tätigkeiten etwa an der tragenden Universität, aber auch zur Zusammenarbeit der NMRI mit den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften, insbesondere mit den leider im erläuternden Bericht nicht explizit erwähnten ausserparlamentarischen Kommissionen. Die EFS würden es deshalb begrüssen, mittels einer Verordnung oder einem anderen zweckdienlichen Mittel diese offenen Punkte festzulegen.

Art.6 Vertrag

Die EFS begrüssen explizit die Finanzhilfe auf der Grundlage eines unbefristeten Vertrags. Dadurch ist eine gewisse Planungssicherheit garantiert, welche für die solide Arbeit einer NMRI unerlässlich ist.

Art. 8 Unabhängigkeit

Wie bereits unter Art. 3 ausgeführt, erachten die EFS die Unabhängigkeit der NMRI aufgrund der gewählten Option „Status quo +“ als gefährdet. Deshalb erscheint es den EFS zwingend, dass die Unabhängigkeit der NMRI mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert wird.

Die EFS bedanken sich für die Entgegennahme ihrer Stellungnahme. Sie hoffen, dass die von den EFS aufgeworfenen Punkte Berücksichtigung finden und die Vorlage möglichst bald in Kraft tritt.

Mit freundlichen Grüssen

Evangelische Frauen Schweiz EFS



Dorothea Forster
Präsidentin

Über die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS)
Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) vertreten als Dachverband von protestantischen und ökumenischen Frauenverbänden und Einzelmitgliedern die Interessen von rund 37'000 Frauen. Sie setzen sich in kirchlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen für gerechte Verhältnisse und gewaltfreie Lösungen von Konflikten ein. Sie orientieren sich an den befreienden Grundlagen des Evangeliums und stehen in Auseinandersetzung mit feministischen Theologien.
Die EFS engagieren sich für Frauen in allen Lebensbereichen und besonders für jene in schwierigen Verhältnissen. Sie treten in kirchlichen und weltlichen Organisationen für die Besserstellung der Frauen ein. Zu eidgenössischen Gesetzes- und Abstimmungsvorlagen und zu aktuellen Fragen nehmen die EFS aus Sicht evangelischer Frauen Stellung. Mit Publikationen und Weiterbildungsangeboten ermutigen sie Frauen, in Kirche und Gesellschaft aktiv mitzuwirken.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern
Per E-Mail an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 27. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Die EVP Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG zu äussern. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung.

Grundsätzliche Erwägungen

Die EVP Schweiz befürwortet den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch den vorliegenden Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG des Bundesrates vom 28. Juni 2017 heissen wir grundsätzlich gut, sehen jedoch nachfolgenden Optimierungsbedarf.

Grundsätzlich plädiert die EVP Schweiz für die Option «Unabhängiges Institut» (Erläuternder Bericht 1.3.7) und nicht für die hier vorgeschlagene Option «Status quo +». Das Bundesgesetz sollte eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) mit A-Status anstreben, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Eine NMRI lediglich mit einem Status B würde dem eigenen menschenrechtspolitischen Anspruch der Schweiz nicht gerecht und würde ihr Image international beschädigen.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den «Pariser Prinzipien» genannt, was das Ziel des A-Status zusätzlich unterstreicht.

Die im erläuternden Bericht mehrmals genannte Richtgrösse von 1 Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag scheint uns eher zu niedrig eingeschätzt, um die in Art. 3 genannten Aufgaben befriedigend und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Dies zumal - wie weiter unten ausgeführt - auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden sollte. Auch der Vergleich zu den Budgets anderer NMRI in vergleichbaren Ländern lässt diesen Schluss zu (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein).

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Die EVP Schweiz äussert grundsätzliche Vorbehalte gegen eine solche universitäre Anbindung der NMRI und spricht sich dagegen aus.
Zum einen führt diese Konstellation unweigerlich zu einem Konflikt zwischen dem öffentlichen Engagement einer NMRI für die Menschenrechte mit klar definierten Werthaltungen und entsprechend nicht wertneutralen Sachpositionen einerseits und dem Forschungsethos sowie der akademischen Freiheit der Hochschule andererseits, die ja der Ergebnisoffenheit ihrer empirischen Forschungen verpflichtet ist.
Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte, SKMR, zeigt zudem, dass eine Trägerschaft aus einem Verbund von Universitäten erheblichen Koordinationsaufwand mit sich bringt – zu Lasten der Effizienz und den effektiven Einsatz der geringen Mittel.

Die Trägerschaft einer einzigen Universität hingegen würde die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nur noch verschärfen.

zu Art. 3 Aufgaben

3.1 In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die «Förderung der Menschenrechte» genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber «Förderung *und Schutz* der Menschenrechte». Aus Sicht der EVP Schweiz ist kein Grund ersichtlich, weshalb auf den Schutzbegriff verzichtet werden sollte. Aus seiner Verwendung leiten sich keine bestimmten Aktivitäten, wie z.B. behördliche Funktionen ab.

Wir empfehlen daher, die gängige Formel «Förderung und Schutz der Menschenrechte» auch in Art 3 Abs. 1 beizubehalten.

3.2 Bei den Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. fehlen die Politikberatung und das Monitoring.

Wir empfehlen daher, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 um die folgenden Punkte beizufügen:
«g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone»
«h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz».

3.3 Zudem sollte die Befugnis gemäss erläuterndem Bericht zu Art. 3, eigenständig Themen «seiner (sic!) Wahl zu kommunizieren» (S.19) hier ebenfalls aufgeführt werden:

«Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen seiner Wahl unmittelbar oder über Pressorgane zu kommunizieren sowie ihre Ansichten und Empfehlungen bekannt zu machen.»

Evangelische Volkspartei der Schweiz
Nägeligasse 9 | Postfach | 3001 Bern | 031 351 71 71 | info@evppev.ch | evppev.ch

3.4 Entgegen dem erläuternden Bericht zu Art. 3, S. 19 ist die EVP Schweiz der Auffassung, dass die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz nicht grundsätzlich aus dem Aufgabenbereich der NMRI ausgeschlossen werden sollte.
Aus Gründen der Politikkohärenz in der Menschenrechtspolitik – Beispiel Ausfuhr von Kriegsmaterial – plädiert die EVP Schweiz vielmehr dafür, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Das NMRI soll sich prinzipiell mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik beschäftigen können.

Deshalb schlagen wir als Zusatz zu Art. 3 Abs. 1 [neu] vor: «Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung aller anerkannten internationalen Menschenrechte der Innen- und Aussenpolitik.»

3.5 Die EVP Schweiz misst dem Schutz der Rechte der Kinder grosse Bedeutung bei. Deshalb sollte die NMRI auch in diesem Bereich unterstützend und beratend tätig sein können.

Der Aufgabenkatalog der NMRI sollte deshalb um die Möglichkeit ergänzt werden, eine entsprechende Beratungsstelle zu schaffen.

Sie könnte als Anlaufstelle für Kinder fungieren. Sie könnte Kinder und ihre Bezugspersonen beraten, andere geeignete Institutionen oder eine Rechtsvertretung vermitteln. Sie würde jedoch nicht selbst Fälle führen oder Beschwerde erheben. Sie verschafft und vereinfacht Kindern so den Erstzugang zu Information, Beratung und Recht.
Auch die kantonale Direktorenkonferenz unterstützt diese Möglichkeit der Integration einer derartigen Beratungs- und Informationsstelle. Diese Option sollte auch die Möglichkeit für Kinder beinhalten, Individualbeschwerden zu deponieren, wie sie die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ vorschlägt.

Eine solche Stelle könnte zudem analog der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen erbringen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft.

Die Möglichkeit, eine solche Anlaufstelle zu schaffen, sollte aus Sicht der EVP Schweiz im MRIG als Aufgabe im Aufgabenkatalog Art. 3 Absatz 1 ergänzt werden:

«i. Schaffen einer beratenden und unterstützenden Ombudsstelle für Kinder».

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde. Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreicht, um die Organisationsstruktur zu regeln. Wir empfehlen, dass eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz die Rahmenregelungen wie z.B. das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums sowie personalrechtliche Fragen regelt. Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung vor:
«Art. 5 Abs. 2 [neu]: Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.»

Evangelische Volkspartei der Schweiz
Nägeligasse 9 | Postfach | 3001 Bern | 031 351 71 71 | info@evppev.ch | evppev.ch

4 zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Es stellt sich die Frage, weshalb die Unabhängigkeit einer NMRI gegenüber ihrer eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss?
Der erläuternde Bericht zu Art. 8 (S.22) nennt die Möglichkeit, die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abzusichern. Die EVP Schweiz hält dies für einen sinnvollen Weg. Insbesondere wenn an der universitären Anbindung der NMRI festgehalten werden sollte, ist eine eigene Rechtspersönlichkeit unabdingbar, um die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft zu wahren. Wir halten es daher für notwendig, Art. 8 wie folgt zu ergänzen:
«Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.»

Wir danken Ihnen dafür, dass Sie unsere Anliegen in dieser Stellungnahme berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Marianne Streiff-Feller
Präsidentin EVP Schweiz

Dominik Währy
Generalsekretär EVP Schweiz

Evangelische Volkspartei der Schweiz
Nägeligasse 9 | Postfach | 3001 Bern | 031 351 71 71 | info@evppev.ch | evppev.ch

FIZ
Fachstelle Frauenhandel
und Frauenmigration

Badenerstrasse 682
8048 Zürich
T 044 436 90 00
F 044 436 90 15
www.fiz-info.ch
contact@fiz-info.ch
Spendenkonto 80-38029-6

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

BA Justiz
E 26. Sep. 2017
Act

Zürich, 12. September 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetztes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen MRIG wie folgt Stellung.

Grundsätzlich:

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.

Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +" die **Option „Unabhängiges Institut"** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

<u>zu Art. 8 Unabhängigkeit</u>

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Rebecca Angelini
Bereichsleiterin Öffentlichkeitsarbeit
FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration Zürich

FDP
Die Liberalen

FDP.Die Liberalen
Generalsekretariat
Neuengasse 20
Postfach
CH-3001 Bern

+41 (0)31 320 35 35
www.fdp.ch
info@fdp.ch
/fdp.dieliberalen
@FDP_Liberalen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 30. Oktober 2017 / YB
VL MRIG

Per Mail an cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

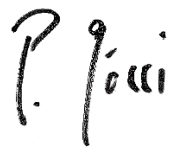
FDP.Die Liberalen lehnt das Bundesgesetz über eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ab. Die FDP bekennt sich unzweifelhaft zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, die einen zentralen Pfeiler unserer Verfassung, unserer Gesellschaft und auch unserer Aussenpolitik darstellen. Jedoch ist aus dem erläuternden Bericht nicht klar ersichtlich, worin konkret der Mehrwert dieser Institution für die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes liegt. Tatsächlich streicht der Bericht vor allem „Image"-Gründe hervor, die für die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution sprechen. Ausschlaggebend für die Reputation der Schweiz ist aber nicht das blosse Vorhandensein einer Institution, sondern die tatsächlich vorherrschende Menschenrechtslage. Der Menschenrechtsschutz steht und fällt mit dem Rechtsstaat und nicht mit einer Menschenrechtsinstitution.

Die FDP hält die Menschenrechte hoch: Freiheits- und Grundrechte, Demokratie und Rechtsstaat sind unantastbar. Der Menschenrechtsschutz ist in der Schweiz nicht nur durch die unabhängige Justiz, sondern auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention und der damit verbundenen Möglichkeit, seine Rechte letztinstanzlich in Strassburg einzufordern, gewährleistet. Die geringe Anzahl von negativen Urteilen des EGMR gegen die Schweiz unterstreicht den hohen Menschenrechtsstandard in unserem Land. Eine nationale Menschenrechtsinstitution würde an der Menschenrechtslage im In- und Ausland nichts ändern, zumal Kompetenzen in der Verwaltung und an den Universitäten bereits vorhanden sind. Zudem ist zu befürchten, dass nach Annahme der Vorlage bald schon die Forderung nach einem finanziell höher dotierten Institut aufkommen wird.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen

Die Präsidentin



Petra Gössi
Nationalrätin

Der Generalsekretär



Samuel Lanz

FIAN Suisse/Schweiz

30.10.2017

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG teilzunehmen.

Grundsätzlich schliessen wir uns der Stellungnahme des Vereins humanrights.ch vom 22. August 2017 vollumfäglich an und tragen diese somit inhaltlich mit.

Aus der Perspektive von FIAN Schweiz ist es insbesondere entscheidend, dass **die Menschenrechtsaussenpolitik nicht vom Aufgabenbereich der NMRI ausgeschlossen wird.** Der gemäss Erläuterndem Bericht beabsichtigte Ausschluss ist für uns unerklärlich und entbehrt jeglicher Logik, umsomehr als sich verschiedene Instrumente auf Bundesebene mit der Menschenrechtsaussenpolitik befassen, so z.B. die Aussenpolitische Strategie des Bundesrats 2016 – 2019, die Menschenrechtsstrategie des EDA 2016 – 2019 und der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte. Zudem enthält Art. 3 des Gesetzesentwurfs ja bereits eine internationale Dimension mit Bst. f «internationaler Austausch».

Deshalb unterstützen wir den Vorschlag, folgenden Passus in Art. 3 aufzunehmen: «**Die NMRI befasst sich mit Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.**»

Ausserdem möchten wir auf folgende Passagen des neuen *General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities* (E/C.12/GC/24) des UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights hinweisen:

- «National human rights institutions should be encouraged to establish appropriate structures within their organizations in order to **monitor States' obligations with regard to business and human rights**» (Ziff. 54). Der entsprechende Aufgabenbereich müsste sich dabei nicht auf «Wirtschaft und Menschenrechte» beschränken, sondern könnte weitere für Menschenrechte kritische Bereiche einbeziehen.
- (bezüglich der Ausarbeitung Nationaler Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte:) «As regards the requirement of **participation in the design of such plans,** the Committee recalls the fundamental role that national human rights institutions and civil society organizations can and should play in achieving the full realization of Covenant rights in the context of business activities» (Ziff. 59).

Wir ersuchen darum, diese Aufgabenbereiche in Art. 3 ausreichend zu berücksichtigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen,



Michael Nanz, Co-Präsident
FIAN Suisse/Schweiz

file: Dokument1
save date: 00.00.0000 00:00:00
print date: 25.09.2012 11:28:00



BA Justiz
E 23. Okt. 2017
Act

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Rolf Widmer, 9, Rue du Valais, 1211 Genève 1

Zürich, 20. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung:

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen.

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Denn der UN-Kinderrechtsauschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4; CO 19). Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen (CCPR/C/CHE/CO/4).

Grundsätzlich begrüssen wir den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sehen wir jedoch noch deutlichen

Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, die im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist. Zentral ist aus unserer Sicht zudem, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht – also auch die Kinderrechte miteinschliesst – und dies explizit im Gesetzestext verankert ist (siehe dazu die Bemerkung zu Artikel 3 – Aufgaben).

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt, wie dies im „Erläuternden Bericht" ausgeführt wird (S. 13 ff).

In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert als Trägerschaft der NMRI eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und legt eine solche Anbindung für die NMRI gesetzlich fest. Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung birgt das Risiko, dass das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, zu Spannungen mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente bestimmte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft sich in der Praxis nachteilig auswirken kann: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den sechs angeschlossenen Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Allerdings ist auch die Alternative einer einzigen Universität als Trägerin untauglich, denn damit verschärft sich das Risiko einer institutionellen Abhängigkeit.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Im erläuternden Bericht schreibt der Bundesrat, dass durch die universitäre Anbindung der NMRI an Institutionen aus dem Hochschulbereich der Einbezug der universitären Standortkantone in die Finanzierung sichergestellt werden soll. Die Standortkantone übernehmen somit beträchtliche Infrastrukturkosten für die Institution. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in Frage. Dies obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird (Vergleiche hierzu die untenstehende Bemerkung zu Art. 8). Des Weiteren ist die NMRI bei einer universitären Anbindung von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig, da die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen aufkommen. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte und auch wenn Art. 2 tel quel in Kraft treten sollte, nehmen wir im Folgenden auch zu den weiteren Elementen der Vorlage Stellung.

Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte" genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte" verwendet. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten.

In Bezug auf die Kinderrechte ist Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den drei Pfeilern *Schutz, Förderung und Mitwirkung* der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2008 wiederspiegelt. Auch der Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat den „Schutz und die Förderung der Menschenrechte" als Zweck der Institution festgelegt.

Es liegt nahe, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Wie im erläuternden Bericht unter Punkt 1.1.1 aufgeführt, wirken NMRI durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Wir begrüssen; dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll.

Allerdings fehlen im Entwurf des MRIG gemäss der Auflistung der Aufgaben nach Art. 3, Abs. 1, lit. a bis f, die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu, denn nur auf der Grundlage eines systematischen Monitorings können Bedarfsanalysen verfasst und

Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zielgerichtet formuliert werden. Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5). So ist beispielsweise im Deutschen Institut für Menschenrechte eine spezifische Monitoringstelle für Kinderrechte integriert.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Die „Pariser Prinzipien" legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. Die Institution muss befugt sein, Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz vertritt die Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie **Zugang zur Justiz** sichergestellt werden muss. Es braucht Mechanismen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dies gilt **insbesondere für Kinder**, da sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer kinderfreundlichen Justiz in der Schweiz nach wie vor ungenügend umgesetzt sind. Probleme bezüglich des Zugangs zur Justiz stellen sich jedoch auch für andere Gruppen, beispielweise für Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBTI-Personen oder Menschen mit Behinderung.

Bei der Förderung des Zugangs zur Justiz kommt der Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Sie verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige institutionelle Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden.

Zur Förderung des Zugangs zur Justiz zählt unter anderem auch die Information zu bestehenden Individualbeschwerdeverfahren, die durch Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantiert werden sowie zu Rekursmöglichkeiten und gegebenenfalls zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren.

Wir fordern daher, die Liste der Aufgabenliste unter Artikel 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
„i) Förderung des Zugangs zur Justiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren" (S.19).

Diesem Punkt messen wir eine hohe Relevanz bei und empfehlen, ihn in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen: **„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die**

Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Die „Pariser Prinzipien" legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht" steht diesbezüglich Folgendes: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz" (S. 11). Ein breites Mandat der MRI – das auch die Kinderechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine MRI.

Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] „Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. Wir halten es für dysfunktional, die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik hier auszuklammern. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Wir empfehlen im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] um folgenden Zusatz zu ergänzen:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte **in der Innen- und Aussenpolitik."**

Zusammenfassend schlagen wir in Bezug zu Artikel 3 folgende Änderungen vor:

Art. 3 Aufgaben

[1] [neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in den Innen- und Aussenpolitik.

[2] [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.

[3] Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:

a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;

f. internationaler Austausch;
g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;
i. [neu] Förderung des Zugangs zur Justiz.

[4] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im erläuternden Bericht in Bezug zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird. Demnach sind unter „gesellschaftlichen Kräften" insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter/-innen des Parlaments und von Ministerien zu verstehen. Aus kinderrechtlicher Sicht bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind. Die Aufgabe einer NMRI umfasst auch den Schutz und die Förderung der Kinderrechte. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, Kinder- und Jugendliche als „Expert/innen in eigener Sache" beizuziehen (vergleiche Artikel 12 KRK „Recht auf Anhörung").

Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, die für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der demokratischen Legitimierung der NMRI von Bedeutung sind. So sollte das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums durch den Bund geregelt werden. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer**

Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine **Notwendigkeit.**

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis durchzusetzen.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Rolf Widmer
Präsident FICE Schweiz

www.fice.ch

Fundamentalkritik der Zwangspsychiatrie

Seit 40 Jahren verteidige ich als Anwalt vor allem Zwangspsychiatrisierte und darf für mich in Anspruch nehmen, Psychiatrie, Justiz und ihre „Urteile“ in- und auswendig zu kennen. Fazit: Die psychiatrischen Bollwerke haben mit „Fürsorge“, Recht oder Gerechtigkeit nicht das Geringste zu tun, sondern sie sind reine Herrschaftsinstrumente.

Bevor ich 1975 mit den Kollegen Rambert und Leuzinger das Zürcher Anwaltskollektiv gegründet habe, hätte ich, darauf angesprochen, wohl kaum anders, als der durchschnittlich informierte Bürger reagiert, wenn von in psychiatrische Anstalten weggesperrten Menschen die Rede ist: „Die sind ja krank“.

Im Anwaltskollektiv liessen wir uns unter anderem von zwei tragenden Prinzipien leiten: nie einen wirtschaftlich Stärkeren gegen einen wirtschaftlich Schwächeren zu vertreten und zu einem bescheidenen Tarif eine Rechtsauskunft ohne Voranmeldung anzubieten. Damit sind wir augenblicklich zu Vertretern der Allerschwächsten in dieser Musterplutokratie Schweiz und selbstverständlich auch der psychiatrisch Versenkten geworden. In unserer - anfänglich sogar noch samstags - geöffneten Rechtsauskunft erschienen täglich zwischen einem und zwei Psychiatriebetroffenen. Deren Geschichten sind unter den KollegInnen ausgetauscht worden.

Mit der Gründung des Vereins PSYCHEX im Jahre 1987 - also vor über einem Vierteljahrhundert - habe ich mich als erster und damals praktisch einziger Anwalt überhaupt in dieser die Freiheit als höchstes Gut hochjubelnden Schweiz professionell und in grossem Stil der Freiheitsberaubten und mit heimtückischen Nervengiften Gefolterten angenommen. Im Anwaltskollektiv und im Verein habe ich insgesamt weit über 10‘000 solcher Versenkter persönlich angehört und Hunderte durch die Verwaltungs- und gerichtlichen Haftprüfungsverfahren geschleust, worunter ziemlich genau ein Dutzend Opfer, welche zwischen 10 und 40 Jahren eingekerkert gewesen waren. In all diesen Verfahren habe ich neben den Klienteninstruktionen jeweils Zugang zu sämtlichen Akten gehabt und bin - *audiatur et altera pars* - regelmässig auch mit denjenigen zusammengeraten, welche die Versenkungen veranlasst haben.

Bei einem Klienten, welchen ich 1984 nach 23 Jahren Münsterlingen und Rheinau gegen den Widerstand von Anstalt, Psychiatrischer Gerichtskommission und Bundesgericht herauspaukt hatte, habe ich mich sogar zum Vormund bestellen lassen, damit ich kraft dieses Amtes seine Umgebung gegen die Anmassung verteidigen konnte, ihn wieder einzulochen.

Das Kerngeschäft des Vereins PSYCHEX ist im Wesentlichen von mir entwickelt worden. Es galt vor allem die Malaise zu beheben, dass sich die Anwaltschaft überhaupt nicht um die Verteidigung Zwangspsychiatrisierter gekümmert hat. Als erstes habe ich für die gesamte Schweiz einen wochentags von 0800 bis 1700 Uhr besetzten telefonischen Pikettdienst organisiert. An Wochenenden können Nachrichten auf

dem Beantworter hinterlassen werden, welche am Montag bearbeitet werden. Um Zahlen zu nennen: 2009 hatten wir 3588 Kontakte - 3045 mit AnstaltsinsassInnen, 543 mit anderen Personen - wobei in der Statistik mehrere Kontakte mit der gleichen Person am gleichen Tag als ein Kontakt verbucht wird. Die Kontakte halten sich auf konstant hohem Niveau: 2010 waren es 3577, letztes Jahr 3479. Im laufenden Jahr, das ist bereits aus den bisherigen Daten absehbar, wird ein neuer Rekord erreicht werden. Brühwarm und aus erster Hand werden wir so täglich bis in die letzten Details drüber unterrichtet, was da so allerhand hinter den für das Publikum unzugänglichen Hochsicherheitsschleusen abläuft.

Sobald uns der telefonische, briefliche oder gemailte Hilfeschrei eines Zwangspsychiatrisierten aus einer der über 50 Anstalten in der Schweiz erreicht, erhält er von uns per Fax die auch im Internet veröffentlichten Klientenunterlagen. Mittels eines Fragebogens lassen wir uns zusätzlich über relevante Details instruieren. Kaum sind die ausgefüllten Unterlagen zurückgefaxt, stellen wir, wenn als erste Instanz die Anstalten oder Vormundschaftsbehörden zuständig sind, im Namen und mit Vollmacht unserer KlientInnen bei diesen das Entlassungsbegehren.

Im Falle einer gerichtlichen Haftprüfung gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK wählen wir obligatorisch aus unserer Liste von derzeit rund 300 AnwältInnen eine disponible VerteidigerIn aus - es ist dies eine Arbeit, wie wenn der Gerichtspräsident einen amtlichen Verteidiger oder unentgeltlichen Rechtsbeistand sucht - und lassen alsogleich die Entlassungsklage unter Benennung der AnwältIn per Fax an das zuständige Haftprüfungsgericht sausen. Damit tragen wir dem im Menschenrecht verankerten Superbeschleunigungsgebot optimal Rechnung. Es ist uns gelungen durchzusetzen, dass bereits Faxeingaben das Haftprüfungsverfahren auslösen. Im von mir vorhin erwähnten Fall musste der Klient ein geschlagenes halbes Jahr warten, bis er angehört worden ist. Unser permanentes Pochen auf die Superbeschleunigung hat dann beispielsweise im Kanton Zürich in den 90-er Jahren des letzten Jahrhunderts dazu geführt, dass der Betroffene von Gesetzes wegen innert vier Arbeitstagen anzuhören ist - was übrigens noch keineswegs genügt. Es versteht sich von selbst, dass dem folgenschweren Einweisungsentscheid ein umfassendes gerichtliches Untersuchungsverfahren unter obligatorischer Bestellung eines Verteidigers vorzuschalten ist.

Die Gutheissungen einschlägiger Beschwerden am schweizerischen Bundesgericht bis ins Jahr 2000 sind praktisch ausschliesslich von den auf unserer Vollmacht figurierenden Anwälten erstritten worden. In einer von mir angestellten Recherche der seither gutgeheissenen Beschwerden stellen diese und die vom Verein in den gerichtlichen Haftprüfungsverfahren eingesetzten AnwältInnen noch immer die überwiegende Mehrheit.

Der Verein hat die Verteidigung Zwangspsychiatrisierter „salonfähig“ gemacht. Die erstrittenen Präjudizien haben auch anderen AnwältInnen handfeste Argumente für erfolgversprechende Einsätze in die Hände gespielt.

Der Pikettdienst - zurzeit sind fünf Vereinsmitglieder daran beteiligt - verschickt täglich ein Protokoll, welches auch ich erhalte und womit ich genauen Bescheid über die inzwischen mehr als 23‘000 Dossiers des Vereins weiss.

Noch immer bearbeite ich als Vorstandsmitglied ehrenamtlich alle den Verein täglich erreichenden Mails, springe im Pikettdienst ein, wenn Not am Manne ist und schalte von Zeit zu Zeit an Wochenenden den Beantworter aus, um auch dann Anrufe direkt entgegenzunehmen. Die Zwangspsychiatrie ist 365 Tage im Jahr rund um die Uhr am Werk. Ganz können wir da nicht mithalten. Unsere Finanzen erlauben uns die Dotierung von lediglich eineinhalb Stellen.

Soviel zu meinem persönlichen, dem Erfahrungsschatz des Vereins und den daraus sich ableitbaren Kompetenzen.

Und nun lasst uns ins Wespennest der Zwangspsychiatrie stechen!

In der Schweiz wird sie euphemisch als „fürsorgerischer“ Freiheitsentzug vermarktet.

Den Unvoreingenommenen muss schon diese Wortkonstruktion stutzig machen.

Können Freiheitsentzug und Fürsorge anders zueinander passen als wie die Faust aufs Auge!?

Beginnen wir mit ein paar Fakten: Die psychiatrischen Anstalten wurden in den 80-er Jahren des vorletzten Jahrhunderts - kurz nachdem die letzte Hexe hingerichtet worden war - in die schweizerischen Landschaften gestellt. In VESKA-Statistiken vor dem zweiten Weltkrieg werden rund 10‘000 Betten und in einer solchen im Jahre 1988 26‘686 „Eintritte“ in 53 psychiatrische Anstalten ausgewiesen. Neuerdings wird die Statistik vom zuständigen Bundesamt geführt. Im Jahre 2006 sind bereits 54‘072 Eintritte in stationäre Einrichtungen und in der letzten überhaupt verfügbaren Statistik aus dem Jahre 2009 sage und schreibe 60'511 solche Eintritte verbucht.

Der Einwand, dass dies ja nicht alles Zwangseinweisungen seien, stimmt nur sehr bedingt. Prof. Ambros Uchtenhagen beispielsweise schätzt die Zahl auf über 90%: Auch bei sogenannt freiwillig „Eintretenden“ wirke ein mehr oder minder sanfter Zwang der Umgebung mit. In einem DRS-Radiointerview, an welches ich mich noch bestens zu erinnern vermag, räumte der damalige Burghölzlichefarzt Ernst ein, dass zwei Drittel der Eintritte unfreiwillig seien.

Rechnen wir die Zahlen aufgrund der Statistiken überschlagsmässig hoch (26000 plus 60000 durch 2 = 43000 x 25), kommen wir allein für das letzte Vierteljahrhundert auf die stolze Zahl von über einer Million Einweisungen in psychiatrische Anstalten, der überwiegende Teil also unfreiwillig.

An neueren Untersuchungen liegt eine OBSAN-Studie aus dem Jahre 2005 vor, in welcher von den Anstalten gelieferte Daten der Jahre 2000 bis 2002 ausgewertet worden sind. Darin wird die Quote der Unfreiwilligen mit rund 30% beziffert. Es wird aber auch das Folgende ausgeführt:

> *Nach Borghi (1991) liegt echte Freiwilligkeit nur in ungefähr 60% der als freiwillig codierten Eintritte vor; rund 40% aller als freiwillig deklarierten Eintritte erfolgen auf mehr oder weniger starken Druck aus dem sozialen Umfeld* (S. 28).

Das korreliert in hohem Masse mit unseren Erfahrungen. Aus Tausenden von Klienteninstruktionen weiss der Verein PSYCHEX, dass als „freiwillig" taxierten Versenkungen die Drohung der Einweisungsorgane zugrunde lag: „Wenn Sie nicht freiwillig gehen, müssen wir Sie zwangseinweisen."

Hier einen Einweisungszwang zu bestreiten, erschiene als lebensfremd.

Nicht erfasst in der OBSAN-Studie sind – wie ausdrücklich festgestellt wird - auch die sogenannt freiwillig Eingetretenen, gegen welche dann durch die Anstalt selbst ein förmlicher Rückbehaltungsentscheid erlassen worden ist.

Von solchen Fällen wimmelt es.

Wenn also in der OBSAN-Studie der Anteil der Zwangseinweisungen mit rund 30% beziffert wird und man von den verbleibenden 70% „Freiwilligen" die 40% unechten Freiwilligen hinzuzählt, landen wir bereits bei 58% Unfreiwilligen, wobei die statistisch überhaupt nicht erfassten per Rückbehaltungsentscheid Zwangspsychiatrisierten die Zahl der Unfreiwilligen noch einmal nach oben schraubt.

Im Folgenden bewerte ich die Vorgänge in den Anstalten unter dem Gesichtspunkt der Europ. Menschenrechtskonvention.

Lehre und Rechtsprechung behaupten, bei all den die Menschenrechte tangierenden Eingriffen gelte der Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Eine Massnahme müsse in einem angemessenen Verhältnis zum sie auslösenden Anlass stehen.

Ausgedeutscht: Ist die Massnahme eine schwerstwiegende, muss auch der Anlass ein schwerstwiegender sein.

Was alles nun umfasst diese Massnahme, nämlich einen Menschen in eine psychiatrische Anstalt zu versenken?

Gemäss Art. 5 Ziff. 1 lit. e EMRK muss der Betroffene geisteskrank sein.

Der erste Hammerschlag!

Einen Menschen mit dem Etikett „Geisteskrankheit" zu bekleben, kommt einer Vernichtung seiner Existenz gleich. Er wird buchstäblich degradiert. Was er sagt und tut, wird nicht mehr ernst genommen.

Dabei gibt es nichts Umstritteneres als die psychiatrischen Diagnosen.

Hierzu ein kleines, aber entlarvendes Detail:

In den Fachinformationen des schweizerischen Arzneimittelkompendiums über das eingesetzte hochpotente Solian erfährt man beispielsweise Folgendes:

Es ist zu erwähnen, dass es in gewissen Fällen schwierig sein kann, die unerwünschten Wirkungen von den Symptomen der zugrunde liegenden Krankheit zu unterscheiden.

Die perfideste Taktik der Organe der Zwangspsychiatrie besteht darin, dass sie durchs Band Verhaltensweisen und Äusserungen der von ihnen Etikettierten notieren, welche diese im Zustand der drohenden oder vollendeten Freiheitsberaubung, Folter mittels heimtückischen Nervengiften und Kappung der übrigen Menschenrechte gezeigt bzw. von sich gegeben haben. Es wird nie zwischen den Manifestationen der Betroffenen in diesem Zustand und in ihrem Alltag differenziert. Würde das getan, stünde die leidige und fatale Tatsache fest, dass einer diagnostizierten „Geisteskrankheit“ sich jagende Verbrechen gegen die Menschenrechte zu Grund liegen. Durch psychiatrische Verfolgungen können so nach Belieben Geisteskrankheiten konstruiert werden!

Die Schindluderei, welche mit dem Begriff Geisteskrankheit getrieben wird, lässt sich auch im Zusammenspiel von Justiz und Psychiatrie aufzeigen. Vor der gesetzlichen Regelung des psychiatrischen Freiheitsentzugs im Jahre 1981 wurden in keiner Weise straffällig gewordene Menschen nicht als „Geisteskranke“ in den Anstalten versenkt, sondern dort „administrativ versorgt“. Die Geisteskrankheit spielte lediglich im Vormundschaftsrecht als Entmündigungsgrund eine trübe Rolle. Juristisch wurde sie als ein vollkommen unverständliches, für den besonnenen Laien nicht nachvollziehbares, ja abwegiges Verhalten eines Menschen definiert. Mit der Einführung des Begriffs auch ins neue Gesetz ist gleichzeitig bestimmt worden, dass in die Haftprüfungsverfahren Gutachter - ausschliesslich Psychiater - einzubeziehen waren. Und nun begann die Turnerei der Justiz. Einerseits operierte sie gewohnheitsmässig immer noch mit ihrer juristischen Definition, andererseits aber schwafelte sie auch von einer medizinischen Definition, was unter dem Strich darauf hinauslief, die von den Psychiatern vorgeplapperten, nie konkretisierten und damit überhaupt nicht justiziablen Abstraktionen (cf. Musterbeschwerde des Vereins PSYCHEX, Ziff. 4, 10 - 12) buchstabengetreu nachzuplappern. Der unheimliche Pakt zwischen Richter und Psychiater hat sich zum Albtraum für die psychiatrisch Verfolgten entwickelt; denn er macht das Wegsperren zur rein mechanischen Routinesache, für welche sich niemand mehr verantwortlich fühlt: Der Richter kann sich sagen, ich folge ja nur der Beurteilung des Psychiaters, während dieser sich fein raus aus dem Schneider wähnt, es sei letztendlich nicht sein, sondern der Entscheid des Richters.

Der unbequeme und nur störende „besonnene Laie“ hat seine Stimme ganz und gar verloren, die von der Pharmalobby gesponserten Halbgötter in Weiss entscheiden im Verbund mit der Justiz gnadenlos über das Schicksal der psychiatrisch Etikettierten.

Der Freiheitsentzug selbst ist unbestreitbar eine objektive Freiheitsberaubung. Art. 5 Ziff. 1 EMRK wird für den Betroffenen ausser Kraft gesetzt.

Im Menschenrecht sind die Gründe für eine solche Beraubung abschliessend enumeriert. Mit anderen Worten: Kein Tatbestand, welcher dort nicht aufgezählt ist, darf für einen Entzug der Freiheit herhalten.

Nun werden aber in der Schweiz schon seit Jahrzehnten Menschen frisch fröhlich psychiatrisch eingelocht, weil sie selbst- und/oder fremdgefährlich seien. Man kann jedoch die Bestimmung vor-, rückwärts lesen, auf den Kopf stellen und schütteln: Diese Gefahren fallen nicht heraus.

Das Verhalten der Organe der Zwangspsychiatrie erweist sich als geradezu schizoid, zieht man die Selbst- und Drittgefahren mit ein, welche der *ordre public* zulässt. Wie die Organisationen Exit und Dignitas belegen, darf sich jeder Mensch umbringen. Wieviele Menschen sind dem Rauchen zum Opfer gefallen! Greifen wir aus dem Gefahrenpotential der modernen Industriegesellschaften die Mordswaffe Auto heraus, haben seit ihrer Existenz mehr Menschen in den Asphalt gebissen, als im zweiten Weltkrieg auf den Schlachtfeldern umgekommen sind – ganz zu schweigen von den Verkrüppelten, schwer und sonst Verletzten.

Untersuchungen erhärten überdies, dass die sogenannt Geisteskranken um keinen Deut gefährlicher sind, als der Durchschnitt der Bevölkerung. Jeder Richter, der mit seinem Entscheid einen Betroffenen der Zwangspsychiatrie ausgeliefert hat, nach getaner Arbeit in sein Auto steigt und nach Hause fährt, ist weit gefährlicher.

Desungeachtet pflegen die Zwangspsychiater auf den Formularen munter die Rubriken Selbst- und Drittgefahr anzukreuzen, ohne je diese nichtjustiziablen Abstraktionen auch nur noch mit einem Wort zu konkretisieren - flagrante Verbrechen überdies auch gegen die in Art. 5 Ziff. 2 EMRK festgeschriebene Pflicht der unverzüglichen gehörigen Unterrichtung in einer verständlichen Sprache über die Gründe der Festnahme und die erhobenen Beschuldigungen.

Ehrlicher wäre, sie und die übrigen Räuber der Freiheit würden statt ihres Gelafers und der in die Urteile gepflanzten Textbausteine sich kurz und bündig der alteingebürgerten Schablone „weil es Uns so gefällt“ bedienen…

Art. 6 Ziff. 1 EMRK schreibt für die gerichtlichen Haftprüfungsverfahren die Prinzipien der Waffengleichheit, der Fairness und der Öffentlichkeit fest.

Sie gelten nicht.

Der Betroffene kämpft in den Verhandlungen regelmässig mutterseelenallein gegen die geballte Macht der die Anstalt vertretenden Ärzte. Die jeweiligen „Gutachter“ – notabene Kollegen der Anstaltsärzte - pflegen ins gleiche Horn wie diese zu blasen.

Wie sollte der via die Einweisung bereits schon zum Geisteskranken abgestochene Freiheitsberaubte, überdies Zwangsbehandelte und durch die Kappung sämtlicher Menschenrechte buchstäblich verrückt gemachte Betroffene denn diesen Halbgöttern in Weiss rhetorisch auch nur halbwegs gewachsen sein?

Das schwerste Verbrechen gegen das Menschenrecht auf Fairness besteht darin, dass in den Gerichtsverfahren überhaupt keine Beweise erhoben werden. Was von der Justiz als „Beweismittel“ verkauft wird, nämlich die „Expertisen“ der „Sachverständigen“, ist vollkommen untauglich. Was machen diese? Sie stöbern in den Akten herum und klauben heraus, was dort irgendwelche Schreiberlinge notiert haben.

Das geht natürlich nicht.

Alles in den Akten Notierte ist obligatorisch nach den Beweisregeln der Zivilprozessordnung zu verifizieren, sämtliche Informanten müssen an der Anhörung als Zeugen einvernommen und dem Zwangspsychiatrisierten das Recht auf ein Kreuzverhör eingeräumt werden.

Es gilt somit noch immer die verpönte Verdachtsstrafe wie zu Zeiten der Inquisition. Damals genügte eine Denunziation, um den Prozess auszulösen, heute tut ‘s ein Telefonanruf an die Organe der Zwangspsychiatrie und schon landet das Opfer in der Anstalt.

Halten kann sich dieses unselige System, indem die Zwangspsychiatrie seit ihrem Bestehen unter grösstmöglicher Geheimhaltung operiert. Ihre Bollwerke sind für die Öffentlichkeit unzugänglich, die Gerichtsverhandlungen sind geheim. Der Staat gibt vor, er müsse die Privatsphäre der Versenkten schützen.

Das Gegenteil ist der Fall!

Er muss seine eigenen Schandtaten verstecken.

Art. 7 EMRK verbietet Strafe ohne Gesetz. Wer den Strafcharakter einer Zwangseinweisung samt allen in der Anstalt verhängten und noch aufzuzählenden Sanktionen bestreitet, ist der Täterseite zuzurechnen. Den Beweis liefert der Staat, indem er in seinen Hochsicherheitstrakten auch ausschliesslich psychiatrisch Verfolgte - also Menschen, welche sich keiner strafbaren Handlung schuldig gemacht haben - den haargenau gleichen Bedingungen wie die strafrechtlich Verfolgten unterwirft.

Art. 8 EMRK garantiert die Menschenrechte auf Privatleben und auf Achtung der Wohnung.

Vergiss es!

Wenn die Kommandos überfallsmässig in die Gemächer der zu Versenkenden eindringen, kann von einer Achtung der Wohnung keine Rede sein!

Es dröhnt mir nicht nur von den Klientenschilderungen in den Ohren. Anlässlich meiner zusammengezählt wochenlangen Besuche habe ich selber die auf den Anstaltsabteilungen herrschende trostlose Atmosphäre wahrnehmen können. Ich habe auch serienmässig Mehrbettzimmer inspiziert.

Wie könnte da einer seine Privatsphäre wahren?

In Art. 9 und Art. 10 EMRK sind die Menschenrechte auf Gedanken-, Ideen-, Gesinnungs- und Meinungsäusserungsfreiheit verankert.

Eine Farce!

Ein mit den in den Anstalten eingesetzten heimtückischen Nervengiften Vollgepumpter kann weder klar denken noch reden.

Gipfel der Perfidie: Wer gegen die Behandlung mit den Giften und gegen das Anstaltsregime vom Menschenrecht Gebrauch macht, seinen Unmut über die Massnahme in Worte zu fassen, erhält als Quittung eine höhere Dosis.

Und was denkt sich das Publikum? Ist es in einer Anstalt möglich, sich im Sinne von Art. 11 EMRK frei zusammenzuschliessen?

Die Antwort ist klar. Die Anstalten sind reine Zwangsgemeinschaften. In diesem Klima von Freiheitsberaubung und der Unmöglichkeit, seine Rechte als Mensch auszuüben, ist ein erspriessliches Zusammenleben schlicht ausgeschlossen.

Art. 12 EMRK garantiert die Menschenrechte auf Ehe und Gründung einer Familie. Zwei der elementarsten Menschenrechte sind in den Anstalten faktisch ausser Kraft gesetzt.

Art. 13 EMRK räumt dem von einem Verbrechen gegen seine Menschenrechte Betroffenen das Recht ein, sich bei einer nationalen Instanz „wirksam“ zu beschweren.

Heute kann ja jeder in der im Internet veröffentlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts wühlen. Die Schweiz hat die Europ. Menschenrechtskonvention 1974 ratifiziert. Im letzten Vierteljahrhundert ist - wie wir bereits wissen - über eine Million Mal eingewiesen worden. Erfassen wir die weiteren 13 Jahre, schwillt die Summe noch weiter an.

Und nun suchen wir mit der Maschine die Zahl der vom Bundesgericht festgestellten Verbrechen gegen die Menschenrechte.

Das ernüchternde Resultat: Die millionenfachen Versenkungen sind samt und sonders menschenrechtskonform gewesen.

Das Bundesgericht bedient sich eines primitiven und plumpen Tricks, um alle die auf Art. 13 EMRK gestützten Beschwerden abzuschmettern. Art. 5 Ziff. 5 EMRK und Art. 429a ZGB räumen den Opfern die Möglichkeit ein, auf Genugtuung und Schadenersatz zu klagen. Kalten Arsches verweist nun das Bundesgericht alle sich Beschwerenden auf dieses Klagerecht.

Dann nimmt es uns doch wunder, wieviele solcher Klagen in der Schweiz seit 1974 je gutgeheissen worden sind.

Eine Recherche in der Bundesgerichtsrechtsprechung fördert nicht eine, aber auch nicht eine einzige Gutheissung zu Tage...!

Der in der Schweiz mit den Menschenrechten inszenierte Betrug übersteigt jegliches Vorstellungsvermögen.

Der Geist der Scheinheiligkeit trieft aus allen Poren dieses Landes.

Nach den Verbrechen wird in auschwitz'scher Manier gelogen.

Die Hinterhältigkeit der Justiz hat selbstverständlich System. Den BürgerInnen dieses Landes wird permanent ins Ohr gedröhnt, die Menschenrechte würden gelten und bei Verletzungen könne auf Genugtuung geklagt werden. Vertrauensvoll wenden sich die Opfer der Zwangspsychiatrie an die Gerichte, die Prozesse ziehen sich dahin, die Klagen werden erbarmungslos abgeschmettert, die Urteile jedoch hoffungsvoll weitergezogen - bis nach Strassburg. Von dort kommt dann nach gut und gerne zehn Jahren Müh‘ und Not der finale Entscheid:

> *Hiermit teile ich Ihnen mit, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte am (Datum) in Einzelrichterbesetzung (Name) entschieden hat, Ihre am (Datum) eingelegte und unter der obigen Nummer registrierte Beschwerde für unzulässig zu erklären. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die in der Konvention niedergelegten Voraussetzungen nicht erfüllt waren. Soweit die Beschwerdepunkte in seine Zuständigkeit fallen, ist der Gerichtshof aufgrund aller zur Verfügung stehenden Unterlagen zur Auffassung gelangt, dass die Beschwerde keinen Anschein einer Verletzung der in der Konvention oder ihren Zusatzprotokollen garantierten Rechte und Freiheiten erkennen lässt. Diese Entscheidung ist endgültig und unterliegt keiner Berufung an den Gerichtshof sowie an die Grosse Kammer oder eine andere Stelle. Sie werden daher Verständnis dafür haben, dass die Kanzlei Ihnen keine weiteren Auskünfte über die Beschlussfassung des Einzelrichters geben und auch keinen weiteren Schriftverkehr mit Ihnen in dieser Angelegenheit führen kann.* ***Sie werden in dieser Beschwerdesache keine weiteren Zuschriften erhalten, und Ihre Beschwerdeakte wird ein Jahr nach Datum dieser Entscheidung vernichtet werden****. Das vorliegende Schreiben ergeht nach Artikel 52A der Verfahrensordnung des Gerichtshofes. gez. Kanzler der Sektion*

Die Zermürbten resignieren. Nicht wenige wenden sich zwar noch verzweifelt an die Medien. Vergeblich. Diese stecken mit der Justiz unter einer Decke.

Durch ein solches Auflaufen Lassen jedes einzelnen Klägers wird das Aufruhrpotential der Gesamtheit aller Opfer „elegant“ vernichtet.

Und jetzt kommen wir zu den ganz dicken Hunden.

Art. 2 EMRK schützt das Leben.

Dazu ein Zitat:

> *„Eine aktuelle Studie ermittelt für 6 von 7 ausgewählten Bundesstaaten der USA für die Jahre 1997 – 2000 eine um 25 – 32 Jahre verkürzte Lebenserwartung von psychisch kranken Menschen, die durch das öffentliche Gesundheitswesen erfasst wurden“,* Dr. Volkmar Aderhold (Mitglied der renommierten Deutschen Gesellschaft für Soziale Psychiatrie (DGSP)): **Mortalität durch Neuro-**

leptika, in Soziale Psychiatrie 4/2007. Der Link zu dieser Studie findet sich auch im Jahresbericht 2009 des Vereins PSYCHEX.

Wer also mit 20 Jahren permanent durch psychiatrische Anstalten, Wohnheime oder ambulante Institutionen mit Medikationszwang geschleust wird, verliert im Schnitt mindestens 25 Jahre seines Lebens. Auch Opfer mit geringerer Dauer der Massnahmen haben mit einer Reduktion der Lebenserwartung zu rechnen.

Unfassbar. Einen grösseren Skandal kann man sich gar nicht vorstellen.

Ein klarer Mord in Raten – schwerste, jeden Genozid in den Schatten stellende Verbrechen gegen die Menschlichkeit!

Die Nazis haben den Begriff „Betreuung“ erfunden. Sie haben sich anheischig gemacht, die Menschen in den Konzentrationslagern betreut zu haben (Sternberger/Storz/Süskind, Aus dem Wörterbuch des Unmenschen, dtv 1970, S. 24 ff).

Die Schweizer haben den Begriff „Fürsorge“ erfunden. Sie machen sich anheischig, für die Menschen in den mit Hochsicherheitsschleusen ausgerüsteten psychiatrischen Bollwerken zu sorgen.

Was ist schlimmer: Einen Menschen in eine als Duschraum getarnte Gaskammer zu treiben und sofort zu töten oder ihn täglich unter heimtückische Nervengifte mit schrecklichen, krankmachenden Wirkungen und Nebenwirkungen zu setzen und in einem rund 30 Jahre dauernden Prozess hinzurichten?

Die psychiatrischen Praktiken sind übrigens in der Schweiz nicht anders als in Amerika. Das wissen wir aus dem regen Erfahrungsaustausch. Der Eugeniker Eugen Bleuler, ein früherer Direktor des Burghölzli, hat das erste Lehrbuch für angehende Psychiater verfasst. Das Burghölzli ist weltberühmt, Zürich eine Hochburg der Zwangspsychiatrie. Aus allen Ländern reist man in die Schweiz, um sich im Fach weiterzubilden.

Um zu dokumentieren, wes Geistes Kind die berühmtesten hiesigen Protagonisten der Materie waren, was folgt (aus Marc Rufer, Wer ist irr? Bern 1991, S. 99 ff.):

> *"Wir müssen die Menschheit in ungefähr zwei Hälften teilen: eine obere, sozial brauchbarere, gesündere oder glücklichere und eine untere, sozial unbrauchbarere, weniger gesunde oder unglücklichere. Ziehen wir zwischen beiden eine mittlere Durchschnittslinie, so können wir folgenden Satz aufstellen. Wer selbst, mitsamt dem Mittel seiner bekannten Aszendenz, unzweideutig zur oberen Hälfte gehört, hat die Pflicht, sich kräftig zu vermehren; wer ebenso zweifellos zur unteren Hälfte gehört, besonders wer mit Bezug auf körperliche Gebrechen, Dummheit, Geistesstörung, Verbrechen und Nervenkrankheiten ein verfehlter, unglücklicher und sozial schädlicher Mensch ist, sollte gehalten sein resp. es als soziale Pflicht betrachten, unter allen Umständen die Erzeugung von Kindern zu vermeiden, ... wer endlich auf der mittleren Durchschnittslinie steht, soll sehen, mässig in der Vermehrung seiner Art zu bleiben"* (August Forel).

> *"Je mehr die Medizin fortschreitet, je bessere Dienste sie dem Individuum leistet, um so gefährlicher wird sie der Rasse, weil sie die Schwachen auf Kosten der Starken erhält; man braucht nicht gerade Nietzscheaner zu sein, um ernsthafte Besorgnis für die Zukunft der Kulturvölker zu hegen. So erscheint es mir nicht anders möglich, als dass, wenn nicht durch künstliche Auslese dem künstlichen Schutz der Schwachen ein Gegengewicht gesetzt wird, der beste Teil der Menschheit, die Kulturvölker, an der Schwäche gegenüber ihren eigenen Mängeln zugrunde gehen wird ... Wie man der Degeneration begegnen sollte, das bleibt noch zu studieren. Etwas anderes als der Ausschluss der Schwachen von der Zeugung ist aber nicht wohl denkbar. An der Wissenschaft ist es, die Wege zu finden, ohne Rücksicht auf Anschauungen und Gefühle, die einer vergangenen Kultur entstammen und unter jetzigen Verhältnissen schädlich sind"* (Eugen Bleuler).

> *"Eine nicht so einfach zu beantwortende Frage ist die, ob es erlaubt sein sollte, objektiv 'lebensunwertes Leben' anderer zu vernichten, ohne den ausdrücklichen Wunsch des Trägers. (...) Auch bei unheilbaren Geisteskranken, die unter Halluzinationen und melancholischen Depressionen schwer leiden und nicht handlungsfähig sind, würde ich einem ärztlichen Kollegium das Recht und in schweren Fällen die Pflicht zuschreiben, die Leiden abzukürzen - oft für viele Jahre."* (Bleuler, Eugen, 1936: "Die naturwissenschaftliche Grundlage der Ethik". Schweizer Archiv Neurologie und Psychiatrie, Band 38, Nr.2, S. 206).

Beide haben vor dem zweiten Weltkrieg auch in Deutschland publiziert und mit Sicherheit Argumente zum „wissenschaftlichen" Fundament der dortigen Menschenvernichtungsaktionen beigesteuert.

Die Schweiz hat sich noch nie von ihren Monstern distanziert. Forels Konterfei zierte eine Zeitlang sogar die Tausendfrankennoten.

Art 3 EMRK verbietet die Folter.

Das Verbot gilt in den Anstalten nicht.

Wer sich weigert, die heimtückischen Nervengifte zu schlucken, wird von Aufgeboten von bis zu einem Dutzend Pflegern umringt, gewaltsam gepackt, niedergerungen und auf einem Schragen mit Ledergurten an Händen, Füssen und um den Bauch fixiert. Alsbald wird ihm das Gift mit einer Spritze in den Körper gepumpt. Häufig verlieren die Opfer das Bewusstsein.

Dazu das Strafamtsgericht Bern, welches 1993 die Tat eines privaten Täters zu beurteilen hatte:

> *„Zum Gemeinsten und Niederträchtigsten (gehört es), einen anderen Menschen durch Medikamente gegen seinen Willen bewusstlos zu machen".*

Was ist gemeiner und niederträchtiger? Von einem Einzeltäter oder einer Horde Psychiatriepfleger seines Bewusstseins beraubt zu werden?

Die Wirkungen der Chemie reichen von Dämmrigkeit, Dösigkeit, Müdigkeit, Antriebs- und Interessenlosigkeit, gefühlsmässiger Indifferenz, Beeinträchtigung der Kreativität,

Dämpfung der sexuellen Aktivität, Impotenz, schwerer und schwerster Störungen der Motorik, Krämpfen, zahlreicher anderer körperlicher Beschwerden bis hin zu völliger Bewusstlosigkeit und Tod.

Bei einer durchschnittlichen Todesrate gibt es die Abweichungen nach oben und nach unten. Es sind auch alte Zwangspsychiatrisierte anzutreffen. Sie fallen durch Hartnäckigkeit, Widerstandsgeist, Unbeugsamkeit und Ähnliches auf. Man erfährt von ihren Strategien, welche darauf ausgerichtet sind, das praktisch einzige „Behandlungskonzept“ der Anstalten, nämlich ihre Opfer mit den Giften vollzupumpen, erfolgreich zu durchkreuzen.

Sie können dabei nicht zuletzt auch auf das Verständnis von PflegerInnen zählen, welche diesen generalstabsmässig verordneten Giftkuren skeptisch gegenüber stehen. Ungezählte von ihnen haben sich bei mir oder dem Verein gemeldet. Allerdings pflegen ausgerechnet sie den Dienst vorzeitig zu quittieren, weil sie sich an den ungeheuerlichen Praktiken ganz einfach nicht mehr beteiligen wollen. Zurück bleibt der Bodensatz von Abgefeimten, Abgestumpften. Es tummeln sich nicht wenige Sadisten in den Anstalten.

Zur hohen Todesrate dürften vor allem diese Unglückseligen beitragen, welche sich folgsamen Schäfchen gleich den als „Gaben“ angepriesenen Giften nicht widersetzen. Man sieht sie schon zu Lebzeiten wie halbe Leichen durch die trostlosen Gänge hinter den Schleusen schleichen. Auch entlassen halten sie sich brav an die Rezepturen.

Das schweizerische Bundesgericht weigert sich, die unmenschlichen und erniedrigenden Behandlungen drinnen und draussen korrekt als Folter zu qualifizieren. Bei einer ärztlichen Anordnung sei dies ausgeschlossen. Dümmlicher könnte die Begründung nicht lauten. Ob gerechtfertigt oder nicht - dem Arzt wird ein Freipass für Folter ausgestellt. Die Empfindungen des Opfers zählen nicht das Geringste.

Wer - fragen wir uns - ist für das Urteil zuständig, was Folter ist?

In erster Linie doch wohl das Opfer selbst!

Das ist sonnenklar.

Jedenfalls sind es nicht die Täter oder die sie deckenden Instanzen. Das wäre etwa gleich abwegig, wie wenn man die Bewertung, ob gefoltert wurde oder nicht, seinerzeit den Grossinquisitoren oder den Nazischergen überlassen hätte.

Es wird wie üblich nur eine Frage der Zeit sein, bis das Urteil der Geschichte die Verhältnisse richtig stellen wird.

Art. 4 EMRK verbietet die Zwangsarbeit.

Menschen, welchen amtlich Invalidität und Arbeitsunfähigkeit bescheinigt wird, werden rücksichtslos gezwungen, Tölpelarbeiten zu verrichten. Geschickt werden diese als Ergotherapien getarnt. Ich habe mit eigenen Augen beobachtet, wie in den An-

stalten Schräubchen gezählt und verpackt oder beispielsweise Werbeprospekte der FDP gefaltet und ins Couvert gesteckt werden.

Generell gilt: Gegen denjenigen, welcher sich den Anordnungen der Anstaltsorgane nicht fügt, steht neben den schon aufgezählten schwerstwiegenden Eingriffen in die Menschenrechte ein Katalog weiterer Sanktionen zur Verfügung: Verfrachten in die Isolationszelle, Zimmerzwang, Telefon-, Schreib-, Besuchsverbot, Ausgangs-, Urlaubsperre, Entzug der Rauchware, Kappung der Internetkommunikation etc..

Die Analyse der Zwangspsychiatrie unter dem Blickwinkel der Menschenrechte fällt verheerend aus. Die Konvention erweist sich als reine Makulatur und keineswegs als Errungenschaft, um Gräueltaten im Stile der Naziherrschaft zu verhindern. Die Parallelen sind zu evident. Bis und mit Mord kommt alles vor. Der Bodensatz des Personals in den Anstalten und alle übrigen involvierten Organe der Zwangspsychiatrie mögen an den gängigen Praktiken so wenig etwas Unrechtes wie die damaligen Schergen zu erkennen.

Es ist noch alles beim Alten (Kurt Tucholsky).

Nachdem wir nun den nicht überbietbaren Schweregrad der Massnahme dargestellt haben, kommen wir zu den Anlässen.

Greifen wir ein klassisches Beispiel heraus.

Der Vater des zukünftigen Geisteskranken ist Fliessbandarbeiter, die Mutter schiebt in einem Verkaufshaus tagein tagaus Ware über ein Lesegerät und sorgt dafür, dass Hart- und Buchgeld in die Kassen und Bücher des Unternehmens fluten.

Für den Sohn stellt sich immer dringender die Frage, wo er sich in der heutigen modernen Produktions-, Konsum- und Abfallbeseitigungsgesellschaft einfügen soll. Eine akademische Laufbahn liegt völlig ausser Reichweite.

Das Beispiel seiner Eltern löst bei ihm keine Begeisterungsstürme aus, sein Leben als Schweisser, Fräser, Dreher und dergleichen in einer Werkhalle, als Arbeiter auf dem Bau, als Buchhalter in einem Grossraumbüro oder als irgendetwas anderes in einer subalternen Stellung zu beschliessen.

Es kommt zu heftigsten Diskussionen. Die Situation eskaliert.

Lassen wir hier den Fall einmal weg, dass die Erzeuger sich bereits in dieser hochkritischen Phase nicht anders zu helfen wissen, als zum Telefonhörer zu greifen und den Notfallpsychiater zu bestellen.

Um die Wogen zu glätten, einigt man sich, dem Jüngling eine eigene Wohnung zu organisieren, damit er mit mehr Freiheiten die ihm auf dem Magen liegende Lehre in Angriff nehmen kann.

Aber ohalätz. Es will weder mit den Lehr- noch den Schulmeistern klappen. Die Absenzen häufen sich, der junge Mann zieht sich mehr und mehr in seine Bude zurück.

Sie grenzt in seiner Mietkaserne ringsherum inkl. Diagonalen an nicht weniger denn 9 weitere Wohneinheiten. Um zehn, elf Uhr nachts werden dort die Fernseher abgestellt. Man begibt sich zur Ruhe, denn morgens muss man früh aus den Federn, um eine Maschine zu bedienen, Kehricht abzuführen, Post zu sortieren, Verkaufsgestelle zu füllen oder irgendwelche Knöpfchen zu drücken und dergleichen mehr.

Na was tönt denn da durch die Wand? Heavy metal, ein wilder Rapp? Jedenfalls etwas, was den geplagten Nachbarn den Schlaf raubt.

Es genügt, dass einer zum Hörer greift.

Was dann geschieht, habe ich nicht nur aus Tausenden Instruktionen erfahren, sondern etliche Male live auch insofern miterlebt, indem mir Menschen angerufen und berichtet haben, die Polizei stehe gerade vor der Türe und verlange ohne auch nur eine Erklärung abzugeben, dass sie aufgemacht werde.

Ich habe dann mit ihnen geredet, bis aus den Geräuschen und Stimmen klar wurde, dass das Schloss geknackt und das in der Regel aus zwei Polizisten, zwei Sanitätern und einem Psychiater bestehende Kommando in den Raum eingedrungen war.

Alsbald habe ich den Anrufer aufgefordert, er solle einem der Polizisten den Hörer reichen, damit ich mit ihm verhandeln kann.

Ein vergebliches Unterfangen. Meistens wurde der Hörer, ohne dass auch nur ein Wort gesagt wurde, sofort aufgelegt.

Am anderen Tag oder auch später, weil die Wirkungen der zwangsverabreichten Drogen ihn daran hinderten, uns schon zu telefonieren, habe ich dann entweder direkt oder via die täglichen Protokolle des Vereins erfahren, in welche Anstalt der Betroffene versenkt worden ist.

Und nun die entscheidende Frage: Ist der im meinem Beispiel geschilderte Anlass - nämlich die Nachtruhestörung - geeignet, jemanden einer Massnahme zu unterwerfen, welche seine sämtlichen Menschenrechte ausser Kraft setzt?

Doch wohl nicht!

Da muss ja einer wirklich nicht ganz bei Trost sein, wenn er nicht auf die naheliegendste Lösung stösst.

Dass niemand in seiner Nachtruhe gestört werden will, ist verständlich und nachvollziehbar. Dass man aber gleich mit der Tür ins Haus fallen und den Störefried in eine Anstalt versenken muss, geht entschieden zu weit.

Nachtruhestörung ist strafrechtlich eine Übertretung. Angemessen bzw. verhältnismässig wäre, dass der ausrückende Polizist den Täter auffordert, die Türe zu öffnen, damit die Sache besprochen werden kann. Weigert sich dieser, so ist das noch lange kein Grund, gewaltsam in die Wohnung einzudringen. Es genügt, dass der Polizist dem Täter durch die Tür erklärt, dass eine Klage wegen Nachtruhestörung eingegangen sei und man es jetzt noch einmal bei einer Verwarnung bewenden lasse.

Sollte erneut eine gleiche Anzeige eingehen, werde die Polizei das nächste Mal die Wohnungstür wenn nötig mit Gewalt aufbrechen, das *corpus delicti* - die Stereoanlage – konfiszieren und den Übertretungstatbestand verzeigen.

Rekapituliere ich meine persönlich vor Gericht und daher in Kenntnis sämtlicher Umstände verteidigten Fälle kann ich sagen, dass bei keiner einzigen psychiatrischen Versenkung ein dieser überhaupt schwerstwiegenden Massnahme angemessener Anlass vorausgegangen ist.

Wer jetzt gegen dieses mein Statement Sturm läuft und mich auffordert, selbst mal mit einem „Geisteskranken“ zusammenzuleben, dem halte ich entgegen, dass ich mehrere Opfer direkt von der Anstalt bei mir aufgenommen und monatelang beherbergt habe. Es ist mir nicht im Traum eingefallen, sie einweisen zu lassen.

Müsterchen der absolut unhaltbaren Einweisungspraxis finden sich hier. Sie beweisen, dass die in der Schweiz über alle Massen hochgejubelte Freiheit keinen Pfifferling wert ist.

Es darf als Erfahrungstatsache gelten, dass es für eine Einweisung immer zwei Idioten braucht. Verhält im Konflikt nur einer sich nicht idiotisch, unterbleibt die fatale Versenkung.

Das Phänomen Zwangspsychiatrie ist, wenn man genügend Fälle kennt, leicht zu entschlüsseln.

Wir brauchen nur die scheinbar unerklärliche Tatsache zu ergründen, warum bei gleichen sich täglich überall abspielenden Szenen derjenige, welcher das Pech hat, in einer sofort die Organe der Zwangspsychiatrie auf den Plan rufenden Umgebung zu leben, in der Anstalt landet, während der andere, welcher von Menschen umgeben ist, die den Konflikt aushalten und austragen, verschont bleibt. Ausserdem ist die weitere Tatsache zu deuten, warum, wenn immer ein Konflikt zwischen zwei Menschen schliesslich in eine Einweisung mündet, es mit Garantie denjenigen trifft, welcher im Arbeitsleben nicht integriert ist, während sein am Arbeitsprozess beteiligter Konfliktpartner frei bleibt.

Das führt uns sofort auf die richtige Spur.

Denn wenn wir jetzt noch analysieren, was momentan diese Welt „im Innersten zusammen hält“, löst sich das Rätsel vollends.

Die Geschehnisse hienieden werden von einer Konstruktion beherrscht, wie sie dreister und primitiver gar nicht sein könnte.

Als damals begonnen worden ist, die Länder als Demokratien zu vermarkten, hat die Idee der Demokratie ja nicht explosionsartig beim ganzen Volk gezündet - nein! - in ihrem Ursprung war sie die Ausgeburt eines einzigen Hirns. Sein Schöpfer hat lediglich über die Machtmittel verfügt, um sie durchzusetzen.

Konkret ging das - schematisch dargestellt - so: Er hat mit seiner Macht, seinen Gesinnungsgenossen und seinem Propagandaapparat eine Mehrheit der Parlamentarier und damit die von diesen gewählten Regierungen und Richter in ihre Sessel gehievt. Die Minderheiten waren als Feigenblatt und zwecks Kaschierung des Betrugs mehr als willkommen. Alsbald hat er seinem Personal befohlen, eine Notenbank zu errichten, das dort gedruckte und geprägte Geld bis auf den letzten Cent ausschliesslich in die von ihm *& consortes* gegründeten Privatbanken fluten und das ganze System durch die obersten Gerichte in jeder Hinsicht absegnen zu lassen. Das Hartgeld und das dieses inzwischen um ein rund Zehnfaches übersteigende selbst geschaffene Buchgeld haben die Banken dann selbstverständlich nicht als Geschenke, sondern als Kredite mit Zinspflicht vor allem den Unternehmern, welche als nach Gewinn Strebende ideologisch das Scharnier zwischen den Herren und dem "Volk" bilden, über die Tresen geschoben. Via Zins und Zinseszins sind so aus Millionen Milliarden und aus Milliarden Billionen geworden. Nun steuern die Oberschurken bereits den Trillionen zu. Um die exponentiell explodierenden Zinsschulden zusammen mit den fetten Unternehmergewinnen zu generieren, muss auf Teufel komm raus produziert, zum Konsum verführt und Abfall entsorgt werden.

Da kein vernünftiger und normaler Mensch sich degradieren lassen will, all die anfallenden Fliessband- und Tölpelarbeiten freiwillig zu leisten, müssen die Arbeitermassen mit einem Drohsystem gefügig gemacht werden. Die störenden und schlecht funktionierenden "Elemente" werden kurzerhand und aus nichtigen Gründen ihrer Freiheit beraubt und mit heimtückischen Nervengiften gefoltert. Die solcherart an Einzelnen statuierten scharfen Exempel halten das ganze Volk in Schach (Spezial- und Generalprävention).

Die beispielsweise im schweizerischen Gesetz (Art. 397a ZGB; andere Staaten verwenden zur Kaschierung des Betrugs ähnlich euphemistische Begriffe) erwähnte "Fürsorge", welche den "Geistes-, Suchtkranken und Verwahrlosten" in einer Anstalt erwiesen werden soll, ist lediglich ein Tarnwort.

Die Zwangspsychiatrie muss die Menschen fertig machen. Wäre es anders, würden sich die Menschen in den Anstalten wohl fühlen und würden ja alle sich nur zu gerne dort aufhalten.

Wer würde dann ohne die Drohungen der Zwangspsychiatrie die Sklavenarbeit leisten?

Damit ist alles klar: Die Zwangspsychiatrie hat mit Fürsorge nichts, aber auch gar nichts zu tun, sondern sie ist ein reines Herrschaftsinstrument. Sie schreitet buchstäblich auch über Leichen. Da eine Krähe der anderen und ergo die Krähe Justiz der Krähe Psychiatrie kein Auge aushackt, sind bisher alle ihre Verbrechen ungesühnt geblieben.

Ich weiss, dass diese vernichtende Kritik schwer verdaulich ist, weil ich ja auch weiss, was es alles braucht, bis einem die Schuppen von den Augen fallen. Der desinformierte Bürger hat mangels Einblick in die hintersten und letzten Details keine

Chance, die Zwangspsychiatrie anders wahrzunehmen und zu bewerten, als ich das vor 40 Jahren vermochte.

Wie die Desinformationspropaganda der im Dienste der Herren stehenden Medien funktioniert, soll kurz an einem im „Beobachter“ (ein Produkt der Axel Springer Schweiz AG) erschienenen Artikel illustriert werden.

Es fängt schon beim Titel an: *Die Zwangsjacke hat ausgedient*.

Davon kann keine Rede sein!

Der Zwang beherrscht noch immer den Alltag in den psychiatrischen Bollwerken. Die Jacke ist zwar abgeschafft, jedoch durch ein weit perfideres Instrument ersetzt worden – die chemische Keule. Die bis tödlichen Wirkungen der heimtückischen Nervengifte habe ich schon aufgezählt.

Auch die eingesetzten hochmodernen Fixiersysteme übertreffen die Jacken. In diesen konnten sich die Opfer wenigstens noch bewegen. Nun werden sie auf Schragen fünfpunktefixiert.

Davon erfährt man im von einem Walter Noser verfassten Artikel keine Silbe.

Es würden über 27 unschuldige Mitbürger pro Tag zwangsweise eingewiesen, faselt dieser. Das wären dann knapp 10'000 aufs ganze Jahr.

Vollkommen falsch. Er stützt sich auf Angaben, welche die CCHR – mit welcher der vom Beobachter angeschossene Verein PSYCHEX *notabene* nicht das Geringste zu tun hat – auf einem Flugblatt verbreitet haben soll und fügt hinzu, man könne davon ausgehen, dass die Zahl in etwa stimme.

Wenn wir den Anteil der unfreiwilligen Einweisungen gemäss der schon analysierten OBSAN-Studie aus den Jahren 2000 – 2002 vorsichtig tief auf 60% ansetzen und auf das Jahr 2009 mit 60'000 Einweisungen übertragen, kommen wir bereits auf 36’000, nehmen wir Prof. Ernst beim Wort, sind es 40'000 und nach Prof. Uchtenhagen über 54'000.

Mit seinen knapp 10’000 Zwangseingewiesenen hat uns Noser ein Meisterstück seiner Kunst serviert, das Volk zu desinformieren und in die Irre zu lenken.

Die kompetente Kritik des Vereins PSYCHEX wird von ihm mit dem Adjektiv „abstrus“ bewertet.

Der weise Volksmund erteilt ihm die Antwort: „Was Du sagst, das bist Du selbst.“

Als Beispiel einer abstrusen Behauptung des Vereins PSYCHEX zitiert er den Satz:

> *Wohl nirgendwo auf der Welt werden so viele Menschen eingesperrt wie in der Schweiz.*

Warum soll dieser Satz abstrus sein? Hat er ihn mit irgendeinem Gegenbeispiel widerlegt.

Nein!

Ich bin als Referent sowohl an Jahreskongresse des ENUSP in London und des deutschen BPE in Kassel eingeladen worden. Der Verein PSYCHEX wird via Newsletter über die Zwangspsychiatrieszene aus der ganzen Welt informiert. Wir haben nie von einer Zahl gehört, welche die schweizerische Einweisungsrate übersteigt.

Die Deutsche Ärztezeitung veröffentlichte am 9.5.2012 was folgt:

> *So stieg in Deutschland zwischen 1990 und 2002 die Rate unfreiwilliger Einweisungen um 67 Prozent von 114,4 auf 190,5 (jeweils bezogen auf 100.000), in England um 24 Prozent von 40,5 auf 50,3, in den Niederlanden um 16 Prozent von 16,4 auf 19,1.*
>
> *Ein Rückgang der Zwangseinweisungen sei zu beobachten in Italien - um 12 Prozent von 20,5 auf 18,1 - sowie in Schweden, um 17 Prozent von 39,4 auf 32,4. Die niedrigsten Raten in Europa hat Portugal mit 6 auf 100.000, die höchsten Finnland mit 218 auf 100.000.*

Gemäss der schweizerischen Krankhausstatistik 2009 beträgt die Gesamtrate aller freiwilligen und unfreiwilligen Einweisungen 7,7 auf 1'000 Einwohner, das sind 770 auf 100‘000 Einwohner. Sondert man die 60 - 90% Unfreiwilligen aus, bewegen sich die Raten zwischen 462 und 700 - auf jeden Fall mit Abstand signifikant höher als in den gerade erwähnten 7 europäischen Ländern.

Ein glatter Rohrkrepierer des Beobachters!

Obwohl diesem Walter Noser die Existenz des Vereins PSYCHEX nur zu gut bekannt war, hat er niemanden von uns befragt. Dafür hat er sich mit dem Chefarzt der Psychiatrischen Dienste Interlaken unterhalten. Diesen lässt er daherplaudern, dass es bei weniger als einem Prozent aller Aufnahmen zu Zwangsbehandlungen komme.

Wenn man weiss, dass Walter Noser ein ehemaliger Psychiatriepfleger ist, haben wir es mit ihm und dem Chefarzt gleich mit zwei Böcken zu tun, welche sich zu Gärtnern gemacht haben.

Die Behauptung des Chefarztes kann der Verein bereits mit seinen eigenen Daten widerlegen. Wir erhalten nicht nur mündliche, sondern - wie schon gesagt - auch schriftliche Instruktionen. Mit den Klientenunterlagen wird standardmässig ein Instruktionsblatt mitgefaxt, in welchem u.a. folgende Fragen gestellt werden:

5. *Sind Sie **gezwungen** worden, Medikamente einzunehmen?*

   Wenn ja, welche und in welchen Dosen?

6. *Sind **gegen Ihren Willen** chemische Präparate mittels **Injektionen** in Ihren Körper gespritzt worden?*

   Wurden Sie vom Anstaltspersonal festgehalten oder gefesselt?

*7. Ist Ihnen **gedroht** worden, Sie würden **„heruntergespritzt“**, falls Sie die chemischen Präparate nicht einnehmen würden?*

Ist Ihnen anderweitig gedroht worden?

Aus den mündlichen wie aus diesen schriftlichen Instruktionen wissen wir, dass die Versenkten durchs Band gezwungen werden, die Gifte zu schlucken.

Natürlich muss man auch hier die Zusammenhänge kennen. Die Funktion der Zwangspsychiatrie als Herrschaftsinstrument wird bestimmt nicht an die grosse Glocke gehängt. Gegenteils wird sie, gleich wie die räuberische Geldpolitik, mit allen nur erdenklichen Künsten verschleiert. Ergo hat selbst das Personal in den Anstalten in aller Regel nicht die geringste Ahnung, zu welch üblem und schändlichem Zweck es missbraucht wird. Ärzte und Pfleger müssen, um psychohygienisch einigermassen stabil zu bleiben, die unschönen und dramatischen Szenen verdrängen oder eben als freiwillig deklarieren. Und von den Bösgläubigen im ganzen Setting erfährt man mit Sicherheit nur absichtlich verbreitete Lügen.

Auf die Realität lässt sich aus den Instruktionen unserer Klientel schliessen. Richtig ist zwar, dass von all unseren Fragen zur Zwangsbehandlung die speziellen Fragen, ob gegen den Willen chemische Präparate mittels Injektionen in den Körper gespritzt und ob die Betroffenen dabei vom Personal festgehalten oder gefesselt worden sind, weniger mit JA als die übrigen Fragen zum Zwang beantwortet werden.

Damit ist die Zwangsfrage keineswegs vom Tisch. In dieser Hinsicht herrscht in den Anstalten das gleiche Prinzip der Spezial- und Generalprävention, wie in der Zwangspsychiatrie insgesamt und im Strafrecht.

Um dem Publikum das vor allem im Strafrecht gebräuchliche Begriffspaar zu erläutern was folgt: An Einzelnen werden scharfe Exempel statuiert, um einen Straftäter davon abzuhalten, weitere Taten zu begehen – das nennt sich Spezialprävention. Das Exempel soll aber gleichzeitig dem gesamten Volk signalisieren, es ja nicht dem Einzelnen gleich zu tun. Damit ist der Begriff der Generalprävention erklärt.

Wir alle wissen, dass ein Banküberfall – obwohl es ja nur um schnödes Geld geht – für den Täter allzu leicht tödlich enden kann. Mit den in solchen Fällen sofort positionierten Scharfschützen wird dem gemeinen Volk drastisch vor Augen geführt, was ihm blüht, sollte es sich aus den strengstens behüteten Tresoren bedienen wollen.

In der Anstalt werden diejenigen, welche sich den Giften konsequent verweigern, in der schon beschriebenen Art und Weise von Aufgeboten überwältigt und heruntergespritzt.

Dieser Vorgang gehört zum Anstaltsalltag, die Mitinsassen können den Aufruhr mitverfolgen, das Geschrei mithören. Die Vorfälle sprechen sich herum.

Und genau diese an Einzelnen statuierten scharfen Exempel bewirken, dass sich alle übrigen *nolens volens* in die Reihe stellen, wenn sie zur täglich mehrmaligen Einnahme der Gifte antreten müssen.

Ohne die statuierten Exempel, die permanenten Machtdemonstrationen würden die Gifte nicht geschluckt.

Aus Tausenden Schilderungen wissen wir haargenau, wie das abläuft. „Wenn Sie das Medikament nicht nehmen, müssen wir es spritzen“, lautet die knallharte Drohung. Die meisten kapitulieren. Gegen die Hartnäckigen wird das Aufgebot zusammengetrommelt. Ich habe diese gespenstischen Szenen, die Einkreisung, das Übung belegende routinierte gewaltsame Packen des Opfers anlässlich meiner Besuche mit eigenen Augen beobachten können.

Und warum wohl werden die Gifte von der Pharmaindustrie in flüssiger Form und als Depot produziert? Unsere Spione, sprich Klienten, erklären auch das. Viele nämlich versuchen das die Einnahme überwachende Personal zu täuschen, indem sie die Gifttabletten unter die Zunge schieben und dann bei nächstbester Gelegenheit ausspucken. Das genau ist der Grund, warum die Pharmaindustrie die Gifte auch flüssig liefert.

Natürlich beherrschen die Habitués unter den Zwangspsychiatrisierten die Kunst, ein Schlucken zu simulieren. Dagegen setzen die Anstalten die am meisten gefürchtete Depotspritze ein. Die Gifte werden dabei in den Körper gespritzt und von diesem im Verlauf einer gewissen Periode absorbiert. Darüber wird uns von unserer Klientel Allerschrecklichstes berichtet. Da die Absorption unregelmässig verlaufen kann, kommt es zu schweren Komplikationen, welche nicht selten eine notfallmässige Einweisung in ein Spital erfordern. Dazu eine kleine Pointe. Stirbt das Opfer dort am sogenannten „malignen neuroleptischen Syndrom (MNS)“ oder auch den „*sudden death“*, wird es in der Statistik der psychiatrischen Anstalt nicht etwa als gestorben, sondern als „ausgetreten“ verbucht.

Die Art und Weise, wie dieser Walter Noser den in den Anstalten allgegenwärtigen Zwang aus der Welt zu schaffen versucht, ist geradezu monströs.

Das *cui bono* seiner Hiebe gegen PSYCHEX ist unschwer zu erraten. Aus den Klientenschilderungen kennt der Verein die in den Anstalten herrschenden Verhältnisse nicht nur in- und auswendig, sondern er veröffentlicht sie auch. Unsere Homepage verzeichnet täglich bis zu 1700 Anfragen.

Es ist daher höchste Zeit, dass die amtierenden Herren die geballte Macht der von ihnen beherrschten Presse gegen unsere ungeschminkte Darstellung der Realität in Bewegung setzen.

Das wird den Verein niemals daran hindern können, die inquisitorisch/holocaust’sche Dimension des Herrschaftsinstruments Zwangspsychiatrie blosszustellen.

Inquisition und Rassenhygiene waren je zu ihren Zeiten unangefochtene und unanfechtbare Ideologien, Grossinquisitoren und Nazischergen hochgeachtete Persönlichkeiten.

Kritiker wurden niedergemacht.

Die Geschehnisse wiederholen sich endlos.

Es ist davon auszugehen, dass meine Ausführungen erst im Urteil der Geschichte Relevanz entfalten.

Herbst 2012

Mit der per 1.1.2013 in Kraft gesetzten Revision des Vormundschaftsrechts sind die Verbrechen gegen die Menschenrechte lediglich mit neuen Euphemismen bemäntelt worden (Jahresbericht PSYCHEX 2013). Die Lage der Betroffenen hat sich dramatisch verschlechtert, indem nun durch die in KESB umgetauften Vormundschaftsbehörden auch „ambulante Massnahmen“ - die üblichen Giftkuren - angeordnet werden können: Sie werden in einem Wildwuchs von Ambulatorien, „betreutem“ Wohnen, Arztpraxen etc. vollzogen. Wer sich ihnen verweigert, dem wird gedroht: „Wenn Sie das Medikament nicht nehmen, müssen wir Sie (wieder) einweisen“.

Rev. 2015 RA Edmund Schönenberger

grundrechte.ch
droitsfondamentaux.ch
dirittifondamentali.ch

BA Justiz
E 11. Okt. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement

Bundesamt für Justiz

Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz

Frau Cordelia Ehrich

Bundesrain 20

3003 Bern

Bern, 10. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) von grundrechte.ch

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie erhalten vorliegend die Vernehmlassungsantwort von grundrechte.ch zum **Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG).** Gerne hoffen wir, dass unsere Anregungen in die definitive Vorlage einfliessen werden.

Inhalt der Stellungnahme

1. Vorbemerkungen

2. Allgemeine Bemerkungen

3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

1. Vorbemerkungen

grundrechte.ch setzt sich für den Erhalt und die Verwirklichung von Grund- und Menschenrechten ein, weil sie die Bedingung für eine demokratische Gesellschaft und für die individuelle und kollektive Entfaltung Aller sind.

grundrechte.ch ist Mitglieder der unabhängigen «NGO-Plattform Menschenrechte», welche sich zum Ziel gesetzt hat die Menschenrechtsarbeit in der Schweiz zu stärken. Die Plattform begleitet das seit 2011 bestehende «Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte» (SKMR). Als Mitglied der Plattform haben wir die Arbeit des SKMR mitverfolgt und schätzen die Arbeit des SKMR.

Die Umwandlung des SKMR in eine unabhängige Menschenrechtsinstitution ist nicht nur wünschenswert, sondern löst die Versprechen ein, welche die Schweiz mit den Parisern Prinzipien eingegangen ist. Wir begrüssen, dass die Schweiz nach fast 20 Jahren warten nun aktiv wird bei der Gründung eines unabhängigen NMRI. **Die Vorlage, so wie sie nun vorliegt, geht in unseren Augen aber zu wenig weit.**

Anstatt die Menschenrechte in der Schweiz und International zu stärken, beschränkt die Schweiz das geplante NMRI in unnötiger Weise.

Ziel der Schweiz muss es sein, eine unabhängige nationale Menschenrechts Institution mit A-Status zu schaffen, wie es die Pariser Prinzipien vorsehen. Nur eine solche Institution wird der humanitären Tradition und der schweizerischen Menschenrechtspolitik gerecht und kann einen tatsächlichen Beitrag leisten, die Menschenrechtssituation zu verbessern.

2. Allgemeine Bemerkungen

Zur Trägerschaft:

grundrechte.ch steht der geplanten universitären Anbindung des NMRI skeptisch gegenüber. Einerseits sind Konflikte zwischen der akademischen Freiheit und dem Menschenrechts-Mandat vorprogrammiert, andererseits sind die Universitäten von den Kantonen finanziert. Die finanzielle Abhängigkeit der Universitäten von den Kantonen schränkt aber die Unabhängigkeit des NMRI ein. Gerade gegenüber den Kantonen muss aber die Kontrolle von Menschenrechtsverletzungen in Gefängnissen, Heimen oder bei der Polizeiarbeit gewährleistet sein. Um einen solchen Konflikt zu verhindern, sollte die NMRI nicht an eine staatliche Institution, wie die Universitäten, angebunden werden.

Zur Aufgabe:

Für grundrechte.ch fehlt im Gesetz die wichtigste Aufgabe einer Nationalen Menschenrechtsinstitution. Ziel darf es nicht nur sein, die Menschenrechte zu fördern, sondern auch – so wie es die Pariser Prinzipien vorsehen – zu schützen. Gemäss Bericht des Bundesrats fällt die Behandlung von «Einzelfällen im Sinne einer Ombudsfunktion [...] nicht in den Aufgabenbereich der NMRI». Dies widerspricht der Idee einer Nationalen Menschenrechtsinstitution, so wie sie die UNO-Generalversammlung in den Pariser Prinzipien vorgesehen hat.

Der Schutz der Menschenrechte kann nur gewährleistet werden, wenn Verletzungen von einem unabhängigen Gericht überprüft werden. So muss ein effektiver Menschenrechtsschutz auf individueller Ebene den Zugang zur Justiz sicherstellen. Die Rolle des NMRI muss es daher sein, den Zugang zur Justiz zu fördern.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

grundrechte.ch fordert, dass alle gesellschaftlichen Kräfte zur Förderung und Schutz der Menschenrechte in die Arbeit des NMRI eingebunden werden. So wie Artikel 5 momentan ausgestaltet ist, reicht dies nicht. Die Aufgabe des Bundesrats muss es sein, die Organisationsstruktur in einer Verordnung klar zu regeln, um sicherzustellen, dass dem Gedanke der Pariser Prinzipen nach einer pluralistischen Vertretung der gesellschaftlichen Kräfte Rechnung getragen wird. Darum schlagen wir folgende Formulierung für Art. 5 vor:

> «Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Viktor Györffy, Präsident grundrechte.ch

T +41 31 3266607
E gaelle.lapique@gruene.ch

Département fédéral de
justice et police
Office fédéral de la justice
Unité Protection internationale des
droits de l'homme
Mme Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne
Envoyée par e-mail
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Berne, le 31 octobre 2017

Loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme

Madame la Conseillère fédérale,
Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité la position des Verts suisses sur l'objet cité en titre.

Les Verts saluent la volonté du Conseil fédéral d'aller de l'avant en proposant enfin un projet concret pour une institution nationale des droits humains (INDH) conforme aux Principes de Paris. Cependant, les Verts estiment que ce projet devrait être amélioré sur plusieurs points, notamment afin que cette nouvelle institution puisse jouir d'une réelle indépendance. Tout autre statut institutionnel risque non seulement de ternir la réputation à l'international de la Suisse mais il est également nécessaire que cette INDH soit dotée de tous les moyens organisationnels et financiers nécessaires pour mener à bien les tâches qui lui ont été assignées.

Ainsi, les Verts rejoignent les recommandations formulées par la Plateforme droits humains des ONG et la Section suisse d'Amnesty International. Ils souhaitent notamment souligner 3 points :

- Pour que cette institution jouisse d'une réelle indépendance, elle doit être dotée d'une personnalité juridique qui doit figurer dans la loi ;
- Le mandat de l'INDH doit être le plus large possible et elle doit aussi pouvoir traiter de sujets relevant de politique étrangère (ce que le rapport explicatif semble exclure) ;

- Les modalités organisationnelles de la future institution doivent être fixées dans le cadre d'une procédure démocratique et transparente, par exemple par voie d'ordonnance ou alors figurer déjà dans la loi.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez à cette prise de position et restons à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.

Balthasar Glättli
Président du groupe

Gaëlle Lapique
Secrétaire politique

grüne / les verts / i verdi
waisenhausplatz 21 . 3011 berne . suisse

Tutti
i bambini
hanno
gli stessi
diritti

GRUPPO 20 NOVEMBRE PER I DIRITTI DEL BAMBINO
Presidente: Marisa Rathey, via Vedreggio 13, 6963 Pregassona



Lugano, 31 ottobre 2017

Spett. Dip. Federale di Giustizia e polizia
Ufficio federale di giustizia
Settore protezione internazionale dei diritti dell'uomo
Bundesrain 20
3003 Berna

Risposta alla procedura di consultazione sulla Legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo (INDU)

Gentili signore, egregi signori,

in occasione della consultazione in oggetto, abbiamo preso atto con soddisfazione del lavoro fin qui svolto dal Dipartimento federale degli affari esteri e dal Dipartimento federale di giustizia e polizia in vista della creazione in maniera definitiva di un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo (INDU). Condividiamo l'importanza di fornire un ampio mandato a tale istituzione, che includa l'integralità delle questioni relative ai diritti dell'uomo, così come la possibilità di avere una visione globale di tali questioni in Svizzera, di individuare eventuali lacune e di identificare e anticipare le tendenze attuali e future. Riteniamo altresì fondamentale che tale istituzione goda di una sua indipendenza (art. 8 dell'avamprogetto).

In Ticino, dal 2007 è attivo il "Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino" creato per sostenere l'attuazione della "Convenzione internazionale dell'ONU sui diritti del fanciullo" del 20 novembre 1989, in vigore in Svizzera da ormai 20 anni, nella quale viene ribadita la specificità dei temi legati all'infanzia.

Il pedagogo Jean-Jacques Rousseau, 300 anni fa, pose la nostra nazione all'avanguardia dichiarando che "I bambini non sono piccoli uomini", ma creature in formazione con strutture di funzionamento differenti da quelle degli adulti. Le evidenze scientifiche degli ultimi anni hanno confermato tale preveggente intuizione. Dar voce ai bambini, garantire la loro partecipazione alla vita sociale, offrire sostegno e protezione al loro armonico sviluppo sono temi moderni e sviluppati da molte nazioni in risposta a tale evidenza.

Proprio in virtù della particolarità degli aspetti relativi all'infanzia, che non sono per nulla evidenziate nei documenti posti in consultazione, riteniamo di **fondamentale importanza che venga chiarito e meglio specificato se nei compiti dell'INDU,** che dovrebbe genericamente coprire tutti i temi connessi all'attuazione dei diritti dell'uomo in Svizzera, **è previsto che si occupi di garantire l'attuazione dei diritti dell'infanzia che figurano nella summenzionata Convenzione.**

Auspichiamo che nel relativo messaggio del Consiglio Federale a tale aspetto venga data la dovuta, indispensabile attenzione e rilevanza.

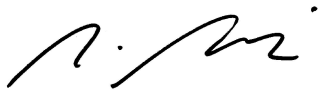
Proponiamo pure che in futuro, così come noi intendiamo fare, anche a livello federale al posto di “ombudsman” venga usato il termine più “neutro” di “ombudsperson”.
Inoltre chiediamo cortesemente di essere inseriti tra gli enti che vengono interpellati nell’ambito delle procedure di consultazione riguardanti l’infanzia e la gioventù.

Vi ringraziamo per l’attenzione con la quale verrà esaminato quanto esposto e vi inviamo i migliori saluti

Per il “Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino”



Marisa Rathey, presidente



Ilario Lodi, coordinatore

A comprova dell’attività svolta nei trascorsi 10 anni e della nostra competenza in materia di diritti dell’infanzia e della gioventù alleghiamo i seguenti documenti:

- intervento della dr. Roberta Ruggiero del 7 aprile 2017 a Bellinzona durante il Convegno “Giustizia a misura di bambino”

- resoconto dell’attività svolta dal 2007 al 2017 dal “Gruppo 20 novembre dei diritti del bambino” che elenca anche le associazioni che ne fanno parte

- dossier “L’Ombudsperson dei bambini: per lo sviluppo di una reale cultura dell’infanzia e dell’adolescenza in Ticino” realizzato da Anna Vidoli su mandato del Gruppo 20 novembre

Ulteriori informazioni, in particolare quelle relative al seminario organizzato il 15 marzo 2013 sul tema “Ombudsman dei bambini: per lo sviluppo di una reale cultura dell’infanzia e dell’adolescenza”, si trovano sul nostro sito www. gruppo20novembre.ch

Ad ottobre 2017 i membri del “*Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino*” sono i seguenti:

1) AGNA Associazione Genitori Non Affidatari
2) ARES Fondazione Autismo, Risorse e Sviluppo
3) ASPI Fondazione della Svizzera italiana per l’Aiuto, il Sostegno e la Protezione dell’Infanzia
4) Associazione AGAPE
5) Associazione Comunità familiare
6) Associazione Demetra
7) Associazione SportForPeace
8) ATAN Associazione ticinese delle strutture d’accoglienza per l’infanzia
9) ATFA Associazione ticinese famiglie affidatarie
10) ATFMR Associazione ticinese famiglie monoparentali e ricostituite
11) ATGABBES Ass. ticinese genitori e amici bambini bisognosi di educazione speciale
12) CCG Conferenza cantonale dei genitori
13) CEMEA Centri di esercitazione ai metodi dell’educazione attiva
14) Fondazione IdéeSport
15) Fondazione SOS Infanzia
16) Pro Juventute Svizzera italiana
17) Scoutismo Ticino
18) Terre des hommes – gruppo Ticino
19) WWF Svizzera

Tutti
i bambini
hanno
gli stessi
diritti

GRUPPO 20 NOVEMBRE PER I DIRITTI DEL BAMBINO

Resoconto dell'attività svolta dal 2007 al 2017 a cura di Marisa Rathey, presidente

La scelta del 20 novembre come "Giornata dei diritti dell'infanzia" risale al 1959. Quel giorno l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato all'unanimità la Dichiarazione dei diritti del fanciullo, mentre nella stessa data ma nel 1989 è avvenuta l'adozione della Convenzione sui diritti del fanciullo.



Approvare e ratificare non significa ancora rispettare ed applicare e nel mondo sono tuttora milioni i bambini privi di un'adeguata tutela, in particolare nelle nazioni più povere. Anche nei paesi sviluppati come il nostro, si verificano però crescenti episodi di violenza, sfruttamento, trascuratezza o abbandono che rendono tutt'altro che superfluo l'impegno di ricordare l'importanza del rispetto nei confronti delle necessità fondamentali degli adulti di domani.

In Ticino, nel giugno del 2007, in concomitanza con il decimo anniversario della ratifica da parte della Svizzera della Convenzione sui diritti del fanciullo, una ventina di enti e associazioni hanno accolto la proposta, fatta da Terre des hommes e da Pro Juventute, di collaborare per ricordare e sottolineare la ricorrenza.
La prova dell'interesse suscitato la si è avuta in prima battuta dal nutrito programma che è stato possibile allestire con oltre una trentina di attività organizzate tra il 10 e il 30 novembre 2007.

All'inizio del 2008, la necessità di dotarsi di una forma più strutturata ha portato alla firma da parte di sedici associazioni di una Convenzione che definisce le modalità di funzionamento del "*Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino*". L'art. 2 stabilisce che "Scopo del gruppo è essere ambito di confluenza delle diverse esperienze per valorizzare il lavoro sui diritti del bambino, per moltiplicare l'informazione, per creare occasioni di confronto e di collaborazione fra le persone e gli enti attivi nel settore, per fare formazione e per svolgere funzioni di rappresentanza, in particolare per quel che concerne la Giornata del 20 novembre. Il gruppo riconosce i principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo che è stata approvata il 20 novembre 1989 dall'assemblea generale dell'ONU. La Svizzera l'ha ratificata il 24 febbraio 1997 ed è entrata in vigore il successivo 26 marzo."

Anche il programma del 2008 è caratterizzato da un ampio ventaglio di proposte, che si inseriscono nella modalità già collaudata l'anno prima: ogni associazione svolge le abituali attività, ma si impegna a porre in evidenza almeno uno dei diritti del bambino.
La conferenza stampa si è tenuta il 4 novembre presso una classe delle scuole elementari di Agno, sotto forma di una discussione molto animata e partecipata sui diritti del bambino nell'ora riservata al "Consiglio di cooperazione".

Nel 2009, oltre alle attività organizzate dalle associazioni, c'è stata una novità di rilievo: l'evento in comune non è più, come nei due anni precedenti, concentrato in una sola manifestazione (incontro-dibattito) ma viene proposto in quattro diverse località: a Lugano durante la conferenza stampa svoltasi presso il centro bambini di Comunità familiare, a Bellinzona in una prima elementare, a Mendrisio al foyer Casa di Pictor e al centro "Sferakids" di Agno. Si è trattato di un'animazione condotta da Gionata Bernasconi, autore della fiaba "Dove scappi

Matilde“ che l’ha utilizzata per introdurre la discussione/riflessione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.

Nella conferenza stampa del 2010, oltre alle attività svolte dalle associazioni, è stato presentato l’opuscolo “Uniamoci! Insieme per i Diritti dell’infanzia” pubblicato da “alliance sud”: un dossier pedagogico pubblicato dalla comunità di lavoro (che si occupa di politica di sviluppo), destinato in particolare al secondo ciclo delle scuole elementari e al primo ciclo delle medie. Il testo, che é la versione in italiano di quello esistente in tedesco, contiene un’intera pagina di presentazione del Gruppo 20 novembre.
Ancora una volta l’evento comune del 2010 si è differenziato dai precedenti: presso l’oratorio di Tenero il gruppo “Sugo d’inchiostro” ha presentato al centinaio di ragazzi e adulti presenti, in particolare gli scout della sezione di Tenero-Gordola, lo spettacolo teatrale “Cerchio diritto” che, percorrendo mondi fiabeschi, illustra i diritti del bambino permettendo ad ogni partecipante di capirne l’importanza.

L’evento comune del 2011 è stato il coinvolgimento dei ragazzi che a Bellinzona assistevano alla proiezione di un film nell’ambito di "Castellinaria", chiedendo loro di prendere posizione a favore di una tesi o dell’altra, dopo la presentazione di una situazione conflittuale per es. nei rapporti tra genitori e figli. Al termine della “scenetta” i ragazzi erano invitati ad esprimere il loro parere alzando una bandierina di colore diverso a dipendenza di chi volevano “premiare”. Lo scopo era far capire che in simili situazioni è di fondamentale importanza discutere e riflettere insieme sia in famiglia che a scuola, in modo da trovare un accordo che tenga in considerazione le esigenze di entrambe le parti.

Come negli anni precedenti, il comitato del Gruppo 20 novembre si è incaricato di organizzare l’evento comune del 2012: Gionata Bernasconi, scrittore ed illustratore di libri per l’infanzia ha coinvolto gli allievi di due classi delle scuole elementari di Bellinzona in una discussione/riflessione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.

Anche se l’intenzione di chiedere alle autorità cantonali la legittimazione ufficiale del *Gruppo20 novembre per i diritti del bambino* per svolgere il ruolo di interlocutore ogni qualvolta vengano esaminati e discussi aspetti riguardanti l’infanzia e l’adolescenza non è stata accantonata, a partire dal 2012 i passi in questa direzione hanno imboccato una strada meglio definita: arrivare ad avere anche in Ticino un delegato (ombudsman) per l’infanzia e la gioventù, così come già esistono il delegato per la protezione delle vittime, quello per le tossicodipendenze, quello per gli stranieri e l’Ufficio per le pari opportunità.

La prima occasione per tastare il polso degli addetti ai lavori, sia istituzionali sia delle numerose associazioni che si occupano dei minori di 18 anni, è il seminario che si è svolto la mattina del 15 marzo 2013 a Bellinzona presso l’Auditorium di Banca Stato con la partecipazione di Marco Galli, capo dell’Uff. del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani del dip. Socialità e Sanità; Reto Medici, magistrato dei minorenni del canton Ticino e Italo Tanoni, ombudsman della regione Marche - Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini. La cinquantina di partecipanti ha dimostrato grande interesse per il tema trattato e per le efficaci argomentazioni esposte dai relatori (reperibili sul sito del Gruppo 20 novembre). Per poter continuare occorre però trovare i fondi necessari per assumere (con un rapporto d’impiego attorno al 20%) una persona qualificata e competente che ricerchi e prepari la documentazione necessaria per discutere e decidere, in primis all’interno del Gruppo 20 novembre, gli scopi e le modalità di funzionamento dell’ombudsman ticinese.
Nel 2013 non soltanto per il gadget, ma anche per l’evento comune si è optato per la riedizione di un’attività già svolta in precedenza. Il gadget è di nuovo un segnalibro, che

però poco assomiglia a quello del 2008, a parte l'immagine che ha ormai assunto la funzione di "logo" del Gruppo.
L'evento comune è, come nel 2010, lo spettacolo teatrale "Cerchio Diritto" con la compagnia "Sugo d'inchiostro" presentato proprio la sera del 20 novembre nell'atrio delle scuole elementari di Agno. E' stato organizzato in collaborazione con il Consultorio Genitori e Bambino del Malcantone e Vedeggio e il Gruppo infermiere indipendenti pediatriche della Svizzera italiana (GIPSI).
Il 21 maggio 2012 è stata accettata la richiesta di far parte del Gruppo 20 novembre presentata dalla Fondazione ARES (autismo, ricerca e sviluppo), mentre nella riunione del 9 ottobre 2013 è stata accolta quella presentata dall'associazione Demetra.

Tra i temi trattati nel 2014 negli incontri del "plenum" figura la presentazione della convenzione ONU sui diritti dell'infanzia da parte di Reto Medici, magistrato dei minorenni e presidente di Demetra, comprendente i recenti sviluppi dei protocolli aggiuntivi.
E' stato inoltre deciso di "auto-tassarsi" in modo da poter affidare a una persona stipendiata l'incarico di preparare la documentazione necessaria per presentare le richieste di finanziamenti, senza i quali è impensabile raggiungere l'obiettivo principale dei prossimi anni: *la creazione anche in Ticino di un ombudsman (-person) per l'infanzia e la gioventù*.
Per la ricorrenza dei 25 anni della Convenzione ONU, l'evento comune è il concerto con l'Orchestra di fiati della Svizzera italiana e il Coro Calicantus che hanno interpretato la sinfonia "L'Apocalittica" di Thomas Trachsel su testo di Artur Honegger.
Grazie all'interessamento di Elisabeth Alli, giornalista, regista e scrittrice che da oltre 20 anni propone numerose e variegate attività per bambini, la Rete Uno della RSI era presente il pomeriggio del 20 novembre alle scuole comunali di Vezia in occasione delle attività proposte da diverse associazioni del Gruppo 20 novembre.
Per il gadget del 2014 vengono presentate e valutate alcune interessanti proposte di nuovi articoli, ma il loro prezzo assai basso porta alla decisione di scegliere un oggetto al di sopra di ogni sospetto sia per il lavoro minorile, che per le altre condizioni di produzione. Considerato anche il poco tempo a disposizione, viene riproposto il gadget del 2011, ossia la mappetta portadocumenti con i 2 elastici, ma di colore diverso. Cambia anche il colore dello sfondo dell'autocollante (formato A5) che mantiene invece la consueta immagine e reca l'elenco aggiornato delle associazioni che fanno parte del Gruppo 20 novembre.

A fine marzo 2015 è affidato ad Anna Vidoli, che dispone di un Bachelor in psicologia e scienze sociali e di un master in Diritti del bambino, l'incarico di preparare il dossier con la documentazione da allegare alle richieste di sostegno finanziario rivolte a enti e fondazioni, in modo da poter disporre di una persona stipendiata che si occupi di allestire la documentazione necessaria per sottoporre alle competenti autorità la richiesta di un ombudsperson per l'infanzia e la gioventù. I successivi incontri del plenum permettono di fare il punto sull'avanzamento delle ricerche e di analizzare e discutere i testi preparati da Anna. A fine agosto viene inviata ai membri del Gruppo 20 nov. la versione definitiva del documento intitolato "L'ombudsperson dei bambini - per lo sviluppo di una reale cultura dell'infanzia e dell'adolescenza in Ticino". All'incontro del 12 ottobre, Marco Galli, resp. dell'ufficio famiglie e giovani del dip. Socialità e sanità, presenta le sue gradite, apprezzate valutazioni e osservazioni sul documento. Tra l'altro ribadisce che senza una specifica base legale, che presuppone la modifica della legislazione vigente, difficilmente gli interventi dell'ombudsperson potranno essere efficaci ed incisivi.

Nel comitato presidenziale Reto Medici, presidente dell'ass. Demetra e magistrato dei minorenni del canton Ticino, accetta di prendere il posto dello scomparso Fredy Mari.
Il 7 maggio è accolta la richiesta della Fondazione IdéeSport di far parte del Gruppo 20 nov. IdéeSport si occupa in particolare di offrire a bambini, ragazzi e giovani regolari possibilità di incontro, di norma nelle palestre scolastiche, specialmente nel fine settimana.

A partire da settembre, Demetra è il nuovo ente coordinatore del Gruppo 20 nov, incarico che dal 2007 è sempre stato svolto da Pro Juventute. Ilario Lodi e Paola Moghini proseguono nel rispettivo compito di segretaria e di coordinatore ma "sotto il cappello" di Demetra.
L'evento comune del 2015 è il Concerto per l'infanzia con Enrico Ruggeri organizzato dal Gruppo Arte e solidarietà al Fevi di Locarno, sabato sera 21 novembre.

Nel marzo del 2016 viene spedita ad una ventina di fondazioni con sede in Ticino, ma soprattutto oltre Gottardo, la richiesta di sostegno finanziario con allegato il dossier preparato da Anna Vidoli, che è stato tradotto in tedesco. Purtroppo le risposte giunte sono tutte negative, per mancanza di fondi o perché si tratta di un ambito che non rientra tra gli scopi previsti. L'impossibilità di ottenere l'auspicato aiuto "esterno" ha indotto l'adozione di una diversa modalità: far capo a persone competenti presenti in Ticino, nel nostro caso all'avv. Guido Santini, già segretario generale del dip. Istituzioni, che da fresco neo-pensionato si è generosamente messo a disposizione per occuparsi dell'aspetto legislativo.

Il 30 settembre 2016 l'ass. SportForPeace diventa il diciannovesimo membro del Gruppo 20 nov. Quale gadget viene scelto lo stesso articolo del 2010: la borsetta di cotone con la consueta immagine e l'elenco aggiornato dei membri. L'evento comune è ancora una volta il concerto per l'infanzia con Fabio Concato, al Fevi di Locarno, sabato sera 19 novembre.

Da febbraio 2016 sono proseguiti gli incontri del gruppo ristretto formato da Giordano Cusini, Guido Santini, Ilario Lodi, Marisa Rathey, Pietro Vanetti e Reto Medici che si sta occupando di allestire una documentazione convincente, valutare quali modalità scegliere per presentare la richiesta e formulare una prima proposta sui possibili compiti dell'ombudsperson. In occasione della riunione del "plenum" del 18 settembre 2017 la bozza di mansionario presentata è stata accolta favorevolmente dai rappresentanti delle quattordici associazioni presenti ed è stata condivisa l'impostazione scelta: i suoi interventi saranno di preferenza orientati alla vigilanza, promozione e mediazione, piuttosto che normativi, interventisti e/o patrocinanti. L'auspicio sarebbe di arrivare "in porto" nel 2019 quando ricorreranno i 30 anni della Convenzione ONU sui Diritti dell'infanzia.

Ad ottobre 2017 i membri del "*Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino*" sono i seguenti:

1) AGNA Associazione Genitori Non Affidatari
2) ARES Fondazione Autismo, Risorse e Sviluppo
3) ASPI Fondazione della Svizzera italiana per l'Aiuto, il Sostegno e la Protezione dell'Infanzia
4) Associazione AGAPE
5) Associazione Comunità familiare
6) Associazione Demetra
7) Associazione SportForPeace
8) ATAN Associazione ticinese delle strutture d'accoglienza per l'infanzia
9) ATFA Associazione ticinese famiglie affidatarie
10) ATFMR Associazione ticinese famiglie monoparentali e ricostituite
11) ATGABBES Ass. ticinese genitori e amici bambini bisognosi di educazione speciale
12) CCG Conferenza cantonale dei genitori
13) CEMEA Centri di esercitazione ai metodi dell'educazione attiva
14) Fondazione IdéeSport
15) Fondazione SOS Infanzia
16) Pro Juventute Svizzera italiana
17) Scoutismo Ticino
18) Terre des hommes – gruppo Ticino
19) WWF Svizzera

Su mandato del
Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino

L'Ombudsperson dei bambini - per lo sviluppo di una reale cultura dell'infanzia e dell'adolescenza in Ticino

Dossier per la ricerca fondi

realizzato da Anna Vidoli

Ticino

Luglio 2015

INDICE

Tabella delle abbreviazioni **3**

Riassunto **4**

1. Premessa **5**
1.1 Collaborazione 5

2. Contesto **6**
2.1 La Convenzione Internazionale relativa ai Diritti dell'Infanzia 6
2.2 Il terzo Protocollo Facoltativo 6
2.3 I Principi di Parigi 7

3. Obiettivo **7**

4. Motivazioni **8**

5. Fasi del progetto **9**
5.1 Caratteristiche dell'Ombudsperson 9
5.1.1 Modelli europei 10
5.1.2 A livello svizzero 13
5.2 Lavoro a livello politico 14
5.2.1 Nel Canton Ticino 14
5.2.2 A livello federale 15
5.3 Basi legali 15
5.4 Tempistica 15
5.5 Piano finanziario 16
5.6 Punti di forza 16
5.6.1 Eventuali difficoltà 17

6. Ricerca fondi **17**

7. Conclusioni ..... Errore. Il segnalibro non è definito.

8. Bibliografia **19**

9. Allegati **23**

Tabella delle abbreviazioni

art.	articolo
CRC	Convention on the Rights of the Child – Convenzione Internazionale relativa ai Diritti dell'Infanzia https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19983207/index.html
CFIG	Commissione Federale per l'Infanzia e la Gioventù http://www.ekkj.admin.ch/index.php?lang=3
CSDU	Centro Svizzero di competenza per i Diritti Umani http://www.skmr.ch/it/home.html
ENOC	European Network of Ombudsperson for Children http://enoc.eu https://www.crin.org/en/enoc
LAV	Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati
NU	Nazioni Unite
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite http://www.un.org/fr/index.html
ONG	Organizzazione Non Governativa
UNICEF	United Nations Children's Fund – Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia http://www.unicef.org

Riassunto

Il bambino, grazie alla Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, ha acquisito un nuovo statuto: quello di soggetto di diritto. Con la ratifica di detta Convenzione, gli Stati sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per attuare i diritti che vi sono enunciati.

Dopo l'esame, avvenuto all'inizio del 2015, del rapporto periodico della Confederazione sull'applicazione della Convenzione, il Comitato ONU dei Diritti del Bambino ha espresso la propria preoccupazione poiché in Svizzera la figura dell'Ombudsperson non è ancora stata creata, né a livello federale né cantonale.

A tutt'oggi, in ragione dell'età e dello sviluppo, i bambini subiscono troppo spesso violazioni dei loro diritti; inoltre la loro opinione è raramente ascoltata in una società incentrata sull'adulto e ancora non sufficientemente consapevole delle competenze dei minorenni. L'istituzione di un Ombudsperson permette ai minorenni di avere un garante specifico dei loro diritti che fa da tramite tra due mondi a volte troppo lontani: quello degli adulti e quello dei bambini. I fanciulli infatti hanno la possibilità di far capo ad un'Istituzione che li rappresenta, che si mette al loro stesso livello, ascoltandoli e dando peso alle loro opinioni, senza subire interferenze da parte delle autorità.

A livello federale alcune figure che si occupano dei diritti dei bambini esistono già, nessuna però adempie i criteri menzionati nelle raccomandazioni internazionali. Il Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino ha deciso di impegnarsi in un progetto per la creazione dell'Ombusperson per il Canton Ticino che risponda alle esigenze del minore in quanto soggetto di diritto, appoggiandosi sull'esperienza ormai decennale di altre nazioni, rappresentate in modo particolare da ENOC (European Network of Ombudsperson for Children). Il Gruppo 20 novembre sottolinea che questa figura non ha lo stesso ruolo di quello ipotizzato nel 2004, ossia aiutare i bambini vittime di reati di violenza. Compito dell'Ombudsperson è promuovere e fare rispettare i diritti dei minorenni in ogni ambito. Questa figura deve anche avere il potere di riconoscere lamentele e ascoltare richieste individuali, presentate da un minorenne, per dargli voce e ottenere che venga rispettato alla pari di qualsiasi adulto.

Il concetto generale è, dunque, che ogni minore (0-18 anni) ha diritto allo stesso rispetto degli adulti e per di più, tenendo conto della disparità di potere tra adulti e minorenni, ha bisogno di protezione e di sostegno nel fare valere i suoi diritti.

Il Gruppo 20 novembre – dal quale proviene l'iniziativa di creare una figura indipendente a livello cantonale – è formato da 18 enti. Ognuno di essi è convinto della necessità di istituire un garante per i diritti dei minorenni e crede fermamente in questa presenza locale: la figura dell'Ombudsperson rappresenta un ulteriore contributo alla promozione e soprattutto all'attuazione della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia. Ogni associazione nel proprio ambito continua a constatare l'eccessivo divario tra i diritti scritti e quelli effettivamente messi in atto e difesi.

1. Premessa

Il Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino[1] ha in questi ultimi anni espresso la volontà di istituire un Ombudsperson a livello cantonale ed ha dunque conferito ad Anna Vidoli, la quale ha appena conseguito un Master in "Diritto del bambino", l'incarico di elaborare un dossier di presentazione del progetto *"L'Ombudsperson dei bambini – per lo sviluppo di una reale cultura dell'infanzia e dell'adolescenza in Ticino"* allo scopo di evidenziarne i principali aspetti. In una fase successiva sarà effettuata la ricerca di fondi così da arrivare ad istituire, a livello cantonale, la figura dell'Ombudsperson.

Il Gruppo è nato nel 2007 in occasione del decennale della ratifica da parte della Svizzera della Convenzione Internazionale relativa ai Diritti dell'Infanzia (CRC o Convenzione) approvata il 20 novembre 1989 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il Gruppo è composto da enti e associazioni che si occupano di politica del bambino, definito dall'art. 1 della Convenzione come ogni essere umano di meno di 18 anni. In questa definizione sono dunque comprese l'infanzia, la fanciullezza, l'adolescenza e la gioventù.

Per formalizzare le proprie attività, nel 2009 tra i membri del Gruppo 20 novembre è stata firmata una Convenzione Costitutiva in base alla "necessità di promuovere, coordinare e valorizzare il lavoro del Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino" nonché per rinforzare quanto contenuto nella CRC e quanto deve ancora essere fatto alfine di realizzarne gli obiettivi. Lo scopo del gruppo è di "essere ambito di confluenza delle diverse esperienze per valorizzare il lavoro sui diritti del bambino, per moltiplicare l'informazione, per creare occasioni di confronto e di collaborazione fra le persone e gli enti attivi nel settore, per fare formazione e per svolgere funzione di rappresentanza, in particolare per quel che concerne la giornata del 20 novembre".

Il Gruppo 20 novembre è composto da un Consiglio, un Comitato presidenziale e un Segretariato. Un delegato di ogni ente o associazione firmatario/a costituisce il primo organo. Il secondo, ovvero il Comitato, attualmente formato da tre membri, ha il compito di rappresentare il Gruppo, preparare le attività del Consiglio, eseguire le sue deliberazioni e le altre mansioni amministrative.

1.1 Collaborazione

Qui di seguito l'elenco in ordine alfabetico degli enti e delle associazioni che, ad oggi (giugno 2015), fanno parte del Gruppo 20 novembre:

- AGNA – Associazione Genitori Non Affidatari;
- ASPI – Fondazione della Svizzera italiana per l'Aiuto, il Sostegno, la Protezione dell'Infanzia;
- Associazione AGAPE;
- ATAN – Associazione Ticinese delle strutture d'accoglienza per l'infanzia;
- ATFA – Associazione Ticinese Famiglie Affidatarie;
- ATFMR – Associazione Ticinese delle Famiglie Monoparentali e Ricostituite;
- Associazione ATGABBES;
- CCG – Conferenza Cantonale dei Genitori;
- CEMEA – Centri di esercitazione ai metodi dell'educazione attiva;
- Associazione Comunità familiare;
- Associazione Demetra;
- Fondazione IdéeSport;
- Fondazione ARES – Autismo, Ricerca e Sviluppo;
- Fondazione Pro Juventute, ufficio Svizzera italiana;
- Scoutismo Ticino;
- Telefono SOS Infanzia;
- Terre des hommes – Gruppo Ticino;
- WWF Svizzera.

Altri enti e associazioni possono chiedere di far parte del gruppo.

[1] www.gruppo20novembre.ch

2. Contesto

2.1 La Convenzione Internazionale relativa ai Diritti dell'Infanzia

Nei primi testi internazionali consacrati ai diritti dell'uomo, il bambino è considerato piuttosto come un oggetto, come un adulto in miniatura. Nel 1978 la Polonia propone una Convenzione relativa ai diritti del bambino, fondata sulla Dichiarazione dei diritti del bambino del 1959 che non essendo adattata al periodo e al contesto di tensione suscita poche reazioni positive. Nonostante ciò, l'idea di creare una Convenzione rimane presente nei promotori. Infatti, verso il 1985, in parallelo all'istituzione di un gruppo di lavoro fondato dalla Commissione dei diritti dell'uomo e al grande impegno da parte delle ONG, vengono fatte proposte che trovano accordo nei vari paesi. Dall'anno successivo – nel 1986 – gli Stati esprimono un consenso di adesione ad una Convenzione e si pongono "l'Obiettivo '89". Nel 1989, più precisamente il 20 novembre, la Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia viene approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (NU). Ratificata dalla Svizzera con strumento depositato il 24 febbraio 1997, la Convenzione entra in vigore il 26 marzo dello stesso anno.

Questo strumento riconosce un nuovo statuto al bambino, quello di soggetto, di detentore di diritti legati alla sua persona. Ratificare tale strumento giuridico rappresenta un impegno nei confronti dei bambini da parte degli Stati parti. Tutti gli Stati che hanno ratificato la CRC sono obbligati a rispettare i diritti che vi sono enunciati, ad applicarli e a promuoverli. Per fare ciò è fondamentale formare dei professionisti che lavorino per i bambini e che si pongano lo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica[2] su questo tema. Ad oggi la CRC è stata ratificata da tutti i paesi del mondo eccetto gli Stati Uniti e il Sudan del Sud, per un totale di 195 Stati parti.

Secondo l'art. 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo "Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi ed altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione". Quando uno Stato ratifica questo strumento, si impegna in virtù del diritto internazionale, ad applicarlo. L'applicazione è il processo attraverso il quale gli Stati parti assumono tutte le misure necessarie per assicurare l'esercizio di tutti i diritti consacrati dalla Convenzione a tutti i bambini[3].

La vigilanza sull'applicazione della CRC e dei Protocolli Facoltativi è assicurata da un Comitato composto da 18 esperti indipendenti: il Comitato dell'ONU dei diritti del bambino. Ogni Stato deve sottoporre a questo organo dei rapporti a scadenza regolare (il primo presentato dopo due anni dall'entrata in vigore della Convenzione e in seguito ogni cinque anni). In questi resoconti, ogni Paese deve elencare i progressi effettuati e le difficoltà riscontrate nell'applicazione della CRC. In seguito il Comitato elabora delle Osservazioni generali (fino ad ora ammontano a 17) dove espone i miglioramenti che vanno promossi nei vari ambiti. Trattasi dunque di raccomandazioni agli Stati per migliorare l'attuazione della Convenzione, un prezioso contributo allo sviluppo e all'applicazione del diritto internazionale.

2.2 Il terzo Protocollo Facoltativo

Il 19 dicembre 2011 le Nazioni Unite volendo rinforzare i meccanismi di controllo della CRC hanno adottato un Protocollo Facoltativo che stabilisce la procedura di presentazione delle comunicazioni. Questo testo disciplina le modalità di ricorso, individuale o di gruppo, da parte di giovani vittime di violazioni dei diritti sanciti nella Convenzione[4]. Il terzo Protocollo è entrato in vigore ad aprile 2014 e i bambini possono presentare reclami al Comitato usufruendo del diritto ad essere ascoltati (art. 12, CRC). Questo strumento fornisce una via di ricorso internazionale in caso di violazione dei diritti quando non ci sono altre procedure giudiziarie possibili. Il Comitato ha la possibilità di prendere l'iniziativa in caso di violazioni gravi o sistematiche dei diritti enunciati dalla CRC[5]. È dunque un passo importante nel miglioramento dell'accesso alla giustizia e nell'attuazione di

[2] Zermatten, 2008
[3] Hanson, 2011
[4] http://www.unicef.it/doc/621/protocolli-opzionali-convenzione-diritti-infanzia.htm
[5] Rapport de la journée d'expert-e-s du 10 octobre 2013, 2014

un principio fondamentale della Convenzione: il **diritto alla partecipazione**. Finora sono 17 gli Stati che hanno ratificato questo Protocollo. Il Consiglio federale ha iniziato i preparativi per la ratifica di uno strumento che prevede una procedura di denuncia individuale. Come esposto nel Rapporto esplicativo (2015), la Svizzera partecipa agli sforzi per potenziare i meccanismi di controllo volti a far rispettare i diritti. Il Consiglio federale è convinto che questo terzo documento possa rafforzare l'attuazione della CRC. Aderendo al testo la Svizzera darebbe un chiaro segnale del suo impegno a favore dei diritti del fanciullo.

Oltre a questo, esistono altri due Protocolli Facoltativi, che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato nel 2000 allo scopo di mettere fine ai maltrattamenti e allo sfruttamento crescente nei confronti dei bambini di tutto il mondo. Il Protocollo Facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia[6] chiede che queste gravi violazioni dei diritti siano riconosciute in quanto crimini. Inoltre vi è il Protocollo Facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo al coinvolgimento di bambini nei conflitti armati[7] che fissa a 18 anni l'età minima per il reclutamento obbligatorio. Con questi due Protocolli Alternativi si intende rafforzare la protezione dei bambini.

2.3 I Principi di Parigi

La Commissione dei Diritti dell'Uomo dell'ONU, nel 1992, ha approvato un insieme di principi riconosciuti a livello internazionale che riportano nello statuto, i poteri e il funzionamento delle Istituzioni nazionali dei diritti dell'uomo. Sono conosciuti come i Principi di Parigi. Approvati dall'Assemblea generale delle NU nel 1993, espongono le linee direttrici fondamentali per la creazione di Istituzioni nazionali dei diritti dell'uomo. L'ONU definisce questa figura come un organo governativo creato in virtù di un testo costituzionale o legislativo, le cui funzioni mirano a promuovere e proteggere i diritti dell'uomo. I Principi di Parigi evidenziano le caratteristiche necessarie per contribuire all'indipendenza di una commissione[8]:

- Un testo fondatore costituzionale o legislativo;
- Un mandato il più esteso possibile;
- Procedure di nomina indipendenti, la durata di un mandato deve essere precisata in un atto ufficiale;
- Una composizione pluralista e rappresentativa;
- Un funzionamento regolare e efficace;
- Un'indipendenza dal potere esecutivo;
- Un finanziamento sufficiente.

3. Obiettivo

Non esiste una definizione universale di infanzia, varia da paese a paese, è influenzata da fattori culturali, socioeconomici e tradizioni. La Convenzione contribuisce a riconoscere il bambino in quanto essere umano, soggetto a diritto. L'interesse superiore del bambino (art. 3, CRC) deve essere una considerazione primordiale e per determinare cosa costituisca il suo interesse superiore è fondamentale ascoltare la sua opinione (art. 12, CRC). Le Istituzioni indipendenti hanno la missione di difendere questo interesse superiore. La Convenzione non considera il bambino solo come un individuo isolato ma lo situa come membro di una famiglia e di una società. C'è dunque una relazione triangolare che implica lo Stato, i genitori e i bambini. Gli Ombudsperson hanno una funzione importante in questo triangolo poiché possono aiutare gli adulti a ricevere il supporto necessario, monitorando e promuovendo l'equilibrio tra lo Stato e i genitori.

[6] https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20022618/201401070000/0.107.2.pdf
[7] https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20011783/201210310000/0.107.1.pdf
[8] http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx

Come rilevato da Medici[9], alcune persone si dimostrano critiche riguardo all'istituzione della figura dell'Ombudsperson poiché esistono già molte associazioni, enti o persone che operano nel settore della protezione del bambino. Altri invece rispondono che non saranno mai sufficienti.

Come sottolineato da Hanson (2014), il 21 e 22 gennaio 2015 la Svizzera ha presentato al Comitato dei diritti del bambino il suo rapporto periodico sull'applicazione della Convenzione. Una delle questioni aperte concerne le misure che la Svizzera ha intrapreso per mettere in pratica la raccomandazione adottata nel 2002, relativa alla creazione di un'Istituzione nazionale indipendente dei diritti umani a livello federale. Ad oggi il nostro Stato non ha ancora messo in pratica questa raccomandazione.

Alcune piste di riflessione per l'attuazione di un'Istituzione di sorveglianza in materia dei diritti del bambino in Svizzera, a livello sia federale che cantonale, sono: l'indipendenza, l'interazione tra i vari livelli, l'integrazione di tali Istituzioni in strutture di sorveglianza dei diritti dell'uomo, la creazione di meccanismi specifici per la sorveglianza dei diritti del bambino.

4. Motivazioni

Lo stato di sviluppo dei bambini e l'età li rendono particolarmente vulnerabili alle violazioni dei diritti, inoltre le loro opinioni sono raramente prese in considerazione, è dunque necessaria un'attenzione speciale nei loro confronti. L'accesso dei bambini agli organismi suscettibili di proteggere i loro diritti è piuttosto limitato. Di regola, i minori hanno grandi difficoltà a ricorrere al sistema giudiziario per ottenere una riparazione in caso di violazione dei diritti. La figura dell'Ombudsperson avrebbe precisamente il ruolo di accogliere ogni lamentela[10].

Nella Convenzione la figura dell'Ombudsperson non è espressamente citata ma secondo l'articolo 4, gli Stati parti devono prendere tutte le misure legislative, amministrative e altre necessarie per mettere in atto i diritti riconosciuti nella CRC. Le misure di applicazione generali hanno lo scopo di promuovere i diritti enunciati nel testo attraverso la creazione di organi di coordinazione e sorveglianza, come pure la raccolta di dati, la sensibilizzazione e la formazione. Le Istituzioni nazionali indipendenti di difesa dei diritti dell'uomo costituiscono un meccanismo proprio che contribuisce a promuovere e assicurare la messa in atto dello strumento giuridico più ratificato al mondo. Secondo il Comitato dei diritti del bambino[11] la creazione di tale organo fa parte dell'impegno preso da ogni Stato parte. L'esistenza di questi organismi denota un cambiamento nella percezione del posto occupato dal bambino nella società. C'è la volontà di accordare una più grande priorità sul piano politico all'individuo da 0 a 18 anni e una presa di coscienza crescente dell'impatto dei poteri pubblici sui diritti fondamentali dei bambini. Il Comitato considera che l'attuazione di Istituzioni nazionali indipendenti di difesa dei diritti dell'uomo nella protezione e nella promozione dei diritti del bambino rientra fra gli impegni presi dagli Stati parti al momento della ratifica della CRC.

Secondo l'art. 42 della CRC, bisogna far conoscere la Convenzione sia agli adulti sia ai bambini attraverso metodi attivi e appropriati. Se gli adulti che fanno parte della vita di un bambino non conoscono le implicazioni della Convenzione e l'eguaglianza che conferisce a colui che è soggetto di diritto, la probabilità che i diritti enunciati nel testo diventino realtà è scarsa. Bisogna dunque elaborare strategie per far conoscere questo strumento al grande pubblico e perciò è fondamentale fornire informazioni su organismi – governativi e indipendenti – che intervengono nell'applicazione e la sorveglianza.

Nelle sue Osservazioni finali (2002) il Comitato dei diritti del bambino ha espresso la sua preoccupazione sull'assenza di un meccanismo centrale che coordini l'attuazione della Convenzione, ciò che rende difficile una politica globale e coerente nell'ambito dei diritti. Questo meccanismo nazionale permanente coordinerebbe i lavori di attuazione della CRC a livello federale, tra il livello federale e cantonale e tra i cantoni.

---

[9] Medici, 2013
[10] Hanson, 2013
[11] Osservazione generale n° 5, http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/3bba808e47bf25a8c1256db400308b9e/$FILE/G0345514.pdf (versione inglese)

5. Fasi del progetto

5.1 Caratteristiche dell'Ombudsperson

Non esiste una nomenclatura standard per designare le Istituzioni nazionali indipendenti, le stesse possono chiamarsi in diversi modi secondo la regione, la tradizione giuridica o l'utilizzo comune: Protettore dei diritti, Commissario, Commissione dei diritti, Ombudsperson, Ombudsman, Difensore dei diritti, ecc.

Il termine "Ombudsman" trova le proprie radici etimologiche nel vocabolo norreno (antica lingua scandinava) *umboðsmaðr*, il cui significato può essere tradotto con "rappresentante, portavoce". Indica una persona che agisce per conto di un'altra persona in quanto mediatore. L'idea è di creare un mediatore tra governo e cittadini che controlla la trasparenza, la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e privati e può essere benefico se si tratta dei diritti del bambino. Le radici del termine mostrano che la funzione dell'Ombudsperson è di dare voce a tutti i bambini, i quali devono essere ascoltati. Il Garante deve inoltre occuparsi di far maturare la sensibilità degli adulti nei confronti dei giovani.

Le caratteristiche di ogni Ombudsperson variano dalla realtà, dal contesto e dai bisogni del territorio. Per definizione l'Ombudsperson è un difensore civico, un Mediatore, un Garante, una figura di garanzia a tutela del cittadino, che ha il compito di accogliere i reclami. Il Comitato dei diritti del bambino nella sua Osservazione generale n° 2 afferma che le Istituzioni nazionali indipendenti di difesa dei diritti dell'uomo costituiscono un meccanismo proprio che contribuisce a promuovere e assicurare l'attuazione della Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo[12].

Seguendo i Principi di Parigi le Istituzioni nazionali devono proteggere i diritti, ricevendo, studiando e risolvendo lamentele, assicurando una mediazione tra le varie parti. Devono anche promuovere i diritti attraverso l'educazione, l'azione, i media, le formazioni e il rinforzo delle competenze[13]. Secondo questi Principi ci sono sei criteri basilari ai quali un'Istituzione deve adempiere per ottenere risultati. Come visto in precedenza, deve avere un mandato esteso, basato sulle norme universali dei diritti dell'uomo. Deve poter essere autonoma di fronte al Governo e dar prova di indipendenza – garantita dalla costituzione. Deve possedere risorse conformi e competenze adeguate in materia di investigazione o inchiesta e per concludere deve soddisfare il pluralismo tramite un'équipe che traduce le realtà sociali e una cooperazione effettiva.

Secondo il Comitato dei diritti del bambino ogni Stato dovrebbe avere un'iniziativa nazionale per lo sviluppo umano affinché vengano promossi e protetti i diritti. Sorvegliare, promuovere e proteggere i diritti del bambino in modo indipendente e efficace sono le competenze che questa Istituzione – di qualsiasi forma essa sia – dovrebbe avere. L'Osservazione generale n° 2 specifica quali sono le competenze, le caratteristiche che una tale Istituzione deve possedere. Garanzia di indipendenza, disponibilità di infrastrutture, risorse umane e finanziarie sono caratteristiche essenziali per svolgere il mandato di Garante dei diritti del bambino.

Come spiega l'UNICEF tramite il suo studio (2013), l'importanza dell'accessibilità è tra le prime caratteristiche, l'accesso geografico e fisico è essenziale così da permettere ad ogni gruppo di bambini, anche coloro che sono sfavoriti e vulnerabili (art. 2 CDE), di poter raggiungere questa figura. Con accessibilità si intende la capacità di un ente a entrare in contatto con i bambini, interagire con loro, anche quelli più emarginati – in modo proattivo e nel rispetto dell'età del bambino. Il mandato di questa figura si muove su molti piani: dalla politica nazionale agli interventi a favore del singolo. L'Ombudsperson deve sapere e poter riconoscere le lamentele e le richieste individuali per poi svolgere investigazioni, interrogare e citare testimoni. In seguito ad una lamentela deve investigare su ogni affare che viola i diritti del bambino e dunque deve poter avere accesso a elementi pertinenti e ai documenti. I casi individuali sono un aspetto importante del lavoro[14], permettendo di risolvere problemi concreti. Secondo il Comitato, riprende Hanson (2014), questa entità dovrebbe avere il potere di riconoscere le lamentele e le richieste individuali e procedere a investigazioni. Dovrebbe

[12] Osservazione generale n° 2, http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/326b7095688f75dec1256ca9003714b2/$FILE/G0245737.pdf (versione francese)
[13] Haut-Commissariat des Nations Unies, 2010
[14] Hanson, 2014

inoltre essere accessibile ai bambini, abilitata a procedere a inchieste tenendo conto della sensibilità delle persone. Nel caso di un singolo individuo le procedure di mediazione devono essere favorite. Deve inoltre svolgere un lavoro di lobbying: avvisi, raccomandazioni e rapporti alfine di sensibilizzare il grande pubblico.

È fondamentale favorire la partecipazione dei minorenni. Infatti, secondo l'art. 12 della Convenzione, la società deve promuovere il rispetto delle opinioni dei bambini per quanto riguarda tutti gli ambiti che li concernono. Hanno dunque la possibilità di esprimersi sull'Ombudsperson. Questo permetterebbe di avere un contatto diretto tra i vari attori. Costruire legami con il bambino e essere buoni ascoltatori sono due peculiarità che definiscono questa figura. La creazione di Istituzioni indipendenti per i diritti del bambino è un modo sostanziale per gli Stati di adempiere ai loro obblighi per quanto riguarda i diritti sanciti nella CRC. Gli Ombudsperson devono incoraggiare la partecipazione dei bambini nel loro lavoro, cercando di coinvolgerli insieme alla società in generale. La partecipazione dei fanciulli è vantaggiosa nel senso che aiuta a rafforzare l'autostima dei bambini, costruendo la loro capacità di contribuire alla vita della collettività. I bambini inoltre sono maggiormente protetti e sono incoraggiati ad esprimersi sulle questioni concernenti abusi, violenze e sfruttamento.

Un'altra caratteristica essenziale di un Ombudsperson è la sua indipendenza. Nella sua Osservazione generale n° 5, il Comitato afferma che il ruolo di un'Istituzione è quello di sorvegliare in maniera indipendente in che modo e fino a che punto lo Stato sia conforme a quanto previsto dalla Convenzione e compia dei progressi nella sua messa in pratica. Il Comitato considera essenziale la libertà delle Istituzioni in modo da stabilire le proprie attività. Un indicatore di indipendenza (Ruggiero, 2013) è il riconoscimento del potere del Difensore civico di svolgere il proprio lavoro senza interferenze o giudizi da parte delle autorità.

Come spiegato da Ruggiero, è necessaria una distinzione tra l'Osservatorio dei diritti e il Garante. Il primo svolge un monitoraggio interno analizzando le condizioni dell'infanzia a livello nazionale, sviluppa politiche e piani di azione per quanto riguarda la realtà nazionale. Il secondo invece svolge un lavoro di monitoraggio esterno osservando i tre poteri e la società civile. Il Garante dunque è pro-attivo e reattivo, ha la possibilità di interagire con i bambini e di svolgere un lavoro di prevenzione. Come sostenuto da Ruggiero (2013), i bambini hanno una vasta gamma di esigenze. La creazione di un ufficio centralizzato al quale si possono esporre reclami e che rappresenta i diritti del bambino fornendo rimedi a problemi specifici è una soluzione ideale.

5.1.1 Modelli europei

In Europa le Istituzioni per i diritti del bambino sono state create inizialmente nel nord e centro. Le iniziative intraprese hanno spronato i paesi occidentali e meridionali a rafforzare il loro quadro istituzionale. Esistono tre categorie principali di Istituzioni indipendenti per i diritti del bambino. La prima categoria è quella completamente separata dagli Istituti per i diritti umani che esistono in un paese: ci sono i Commissari per i diritti umani e i Commissari per i diritti del bambino. Nel secondo caso, l'Istituzione per i diritti del bambino è parzialmente integrata nell'Istituzione generale dei diritti umani. La terza categoria corrisponde alla totale integrazione dell'Ombudsperson per i bambini nell'Istituzione generale presente sul territorio[15].

Non ci sono definizioni specifiche sulle caratteristiche di un Ombudsperson ma il dibattito si focalizza su due elementi principali[16]: promuovere e definire una persona autonoma per i bambini, come il Difensore civico o un Commissario, o istituire un reparto per i bambini all'interno di una Commissione per i diritti umani. La seconda opzione, come sostiene Ruggiero (2013), permetterebbe di operare più vicino alla realtà e alle esigenze dei bambini.

A livello europeo esistono vari modelli di Ombudsperson, più precisamente queste figure sono presenti in 24 Stati che fanno capo ad ENOC (European Network of Ombudsperson for Children), la rete europea degli Ombudsperson istituita nel 1997 per incoraggiare a mettere in atto la CRC. Questa rete permette ai vari uffici di condividere informazioni, approcci e strategie che siano conformi all'interesse superiore del bambino (art. 3, CRC). Questi modelli lavorano per la maggior parte dei casi

[15] Vedi figura 3, allegati
[16] Ruggiero, 2013

in parallelo con le Istituzioni per i diritti umani. Negli Stati federali sono comuni le Istituzioni indipendenti presenti a livello provinciale, cantonale, regionale o comunale, le quali sono portate a lavorare in parallelo con altre Istituzioni locali.

Secondo lo studio svolto dall'UNICEF[17] al giorno d'oggi esistono 200 Istituzioni indipendenti in 70 Stati. Sono attori importanti per quanto riguarda l'implementazione della CRC, perché rivolgono l'attenzione sui bambini in un sistema orientato verso gli adulti. Propongono rimedi e riforme nel caso in cui qualcosa sia inadeguato.

Nel 2002 si è tenuta la prima riunione mondiale delle Istituzioni indipendenti: Commissari per l'infanzia, Difensori della causa dei bambini, Mediatori per bambini che promuovono e sorvegliano i diritti in molti Stati. Queste figure esistono in numerosi Stati europei (Norvegia, Danimarca, Spagna, Gran Bretagna, Belgio, Francia, Italia, ecc.). In questi casi le Istituzioni sono ancorate nella legge, dispongono di un loro budget e non ricevono direttive né dal Parlamento né dal Governo.

Qui di seguito sono elencati cinque Stati europei nei quali la figura dell'Ombudsperson è presente.

Nel **Regno Unito**[18] c'è stata la creazione di Commissari per bambini in Inghilterra, Irlanda, Scozia e Galles. Ogni Commissario si occupa di questioni concernenti la propria area geografica, ma esiste un importante meccanismo di coordinamento che lega queste quattro figure. In altre parole c'è una regionalizzazione della figura del Garante, le quattro entità federate hanno dunque la loro autonomia. Ciò permette al Garante di lavorare in un ambito geografico ristretto ed entrare maggiormente in contatto con la realtà locale. Vista la diversità delle realtà e la disuguaglianza di leggi, mandati e competenze, è necessario coordinare le attività. Nello specifico, dal 1. marzo 2015, Anne Longfield è il Commissario dei Bambini per la regione dell'*Inghilterra*, ed è la terza persona a ricoprire questo incarico. Ha il dovere legale di promuovere e proteggere i diritti di tutti i bambini in Inghilterra, con una particolare attenzione ai giovani con difficoltà e a coloro che vivono lontani da casa. Il suo lavoro si concentra sull'ascolto delle opinioni dei bambini e dei giovani, incoraggia gli adulti a prendere decisioni considerando le opinioni, i diritti e gli interessi dei minorenni. Anne Longfield porta le questioni che riguardano i giovani all'attenzione delle autorità e gode del supporto di un team di esperti. Per l'*Irlanda*, Koulla Yiasouma ha assunto la carica di Commissario per i bambini e i giovani il 2 marzo 2015. Il Governo e le autorità competenti forniscono a giovani e bambini servizi nei settori della salute, dell'educazione e della giustizia. Compito del Commissario è verificare che questi servizi tengano in considerazione l'interesse superiore dei fanciulli. Il Commissario consiglia il Governo sulle politiche e le leggi, controlla inoltre ciò che viene fatto per i bambini attraverso un attento monitoraggio e fornendo raccomandazioni quando ritiene che non si faccia abbastanza. Koulla Yiasouma presenta un piano d'impresa ogni tre anni e prima di metterlo in atto lo propone ai soggetti interessati, i quali la consigliano. In *Irlanda* l'attività dell'Ombudsperson è limitata: non può eseguire investigazioni su attività militari, di polizia o in altri settori della sicurezza. Tam Baillie è il Commissario della *Scozia* dal 2009. La sua equipe è composta da 13 persone che si occupano nello specifico di determinati ambiti (partecipazione e educazione, politica, comunicazione). L'obiettivo è quello di ascoltare i giovani; chiedere alle autorità di pensare a come le leggi potrebbero influenzare i bambini; aiutare a far conoscere i loro diritti. Sul sito ufficiale il linguaggio utilizzato è molto semplice, così da poter essere capito dai diretti interessati: il sito si rivolge direttamente ai bambini. Per il *Galles,* dall'aprile 2015, Sally Holland è il Commissario per i diritti dei bambini. L'ufficio del Commissario può indirizzare nella giusta direzione i bambini che necessitano di aiuto oppure può studiare i ricorsi individuali.

Nel 1991 il **Belgio**[19] francofono è la seconda entità politica europea a dotarsi di un'Istituzione di difesa dei diritti, ancora prima che il Comitato si interessasse della questione. In Belgio esistono due Mediatori per bambini, che lavorano in cooperazione: uno fa capo alla parte fiamminga e l'altro alla comunità francese. Il Delegato generale del Belgio francese esiste da 23 anni. Ha la missione di vegliare sulla tutela dei diritti e degli interessi dei bambini. Affinché ciò possa accadere, il Delegato può informarsi dei diritti e degli interessi e assicurare la loro promozione. Può inoltre verificare l'applicazione corretta delle legislazioni e dei regolamenti che concernono gli 0 – 18enni. Può

[17] United Nations Children's Fund, 2013

[18] www.childrenscommissioner.gov.uk; www.niccy.org; www.sccyp.org.uk; www.childcomwales.org.uk

[19] http://www.dgde.cfwb.be; www.kinderrechten.be

raccomandare il Governo e il Parlamento e altre autorità competenti nei confronti dei minorenni affinché le regole in vigore siano adattate per un maggiore rispetto dei loro diritti. Può ricevere informazioni, lamentele o domande di mediazione relative ai danni riscontrati nei confronti dei fanciulli.
Come afferma il Delegato generale della comunità francese[20], un Ombudsperson è necessario per assicurare l'efficacia della Convenzione. È un meccanismo di protezione destinato a sorvegliare l'azione delle autorità, a vegliare sul rispetto dei diritti e a denunciare le violazioni di cui sono oggetto. Il Delegato generale orienta i bambini verso i servizi e le autorità competenti nel caso di una problematica specifica. Lui e i suoi collaboratori intervengono soltanto quando la persona che li sollecita non ha trovato risposta presso gli enti competenti ed è necessario un intervento più adeguato. Nel caso del Delegato generale per i diritti dei bambini della comunità francese, la sua autonomia è limitata dall'intervento da parte dello Stato. Per ogni mandato del Delegato, il parlamento stabilisce un elenco non esaustivo di priorità entro le quali il delegato deve operare[21]. Questo rappresenta una limitazione dell'autonomia del Delegato perché parte delle priorità sono identificate dal Consiglio della Comunità. Bernard De Vos è l'Ombudsperson della comunità francese, ed è in carica dal 2008. Ad aprile 2015 si sono tenute le audizioni di tre nuovi candidati, tra cui lo stesso De Vos.

In **Italia**[22] vige l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dal novembre 2011 Vincenzo Spadafora è il primo titolare. Questa Autorità è caratterizzata dall'ascolto e la partecipazione attiva dei giovani in tutti i contesti che li riguardano. Ci sono inoltre altri compiti che caratterizzano il lavoro di questo Garante. Si tratta di consultazione e collaborazione, ovvero l'Autorità ha il dovere di assicurare forme idonee di consultazione con le persone minorenni. Deve inoltre collaborare con tutte le realtà istituzionali che si occupano dell'infanzia. Promuove poi alleanze con il mondo della cultura, dei media e realizza prodotti in versione *child friendly* (a misura di bambino) così da interagire con i bambini e gli adolescenti. L'Ufficio formula pareri, osservazioni e proposte sulle leggi e le politiche che riguardano i minori. Infine, una delle principali forme di tutela affidate a questo Garante è la possibilità di segnalare violazioni dei diritti. Nello Stato italiano esistono Garanti regionali per l'infanzia in sei regioni (Veneto, Lazio, Campania, Calabria, Marche, Molise e Bolzano). Nello specifico, per quanto riguarda la regione delle Marche[23], il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza ha funzioni generali di tutela dei minori, tutela dell'informazione e della comunicazione, ricerca dati, informazione e formazione. Promuove iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza. Accoglie inoltre segnalazioni in merito a violazioni dei diritti del bambino e sulle condizioni dei minori che rischiano l'emarginazione sociale. Interviene nei procedimenti amministrativi[24]. Il Garante per l'infanzia della Calabria[25] – rappresentato da Marilina Intrieri – è un'amministrazione indipendente, monocratica, di derivazione legislativa nazionale. Con l'ufficio del Garante collaborano insegnanti e medici, oltre al personale amministrativo. L'autorità di garanzia tratta perlopiù problematiche singole, violazioni di diritti, disagi o richieste di informazioni inerenti ai diritti. Questa figura è stata costituita in seguito all'esigenza di un tramite tra il mondo dei minori e quello degli adulti, una persona che tuteli i diritti dei giovani. L'essenza del Garante nella regione della Calabria è di diffondere la conoscenza della CRC e controllare che sia adottata in modo corretto.

In **Spagna**[26] ci sono tre differenti uffici (su diciassette Comunità spagnole), non si tratta dunque di un difensore civico centrale o nazionale bensì regionale per la Catalogna, Madrid e i Paesi Baschi. Il Difensore civico nazionale e i corrispondenti organi delle comunità autonome hanno competenze inerenti ai bambini e ai giovani. La figura del Difensore civico per l'infanzia che si è sviluppata in Spagna segue due diverse strutture organizzative. Due sono figure che fanno parte dell'ufficio del Difensore civico generale, nel caso dei Paesi Baschi e della Catalogna, mentre il Difensore per i bambini della comunità di Madrid rappresenta l'unica Istituzione indipendente che si occupa esclusivamente dei diritti e degli interessi dei bambini. Nel primo caso il Difensore civico regionale ha un vice Difensore che tratta le questioni dei minorenni. Il loro compito è la promozione e

[20] Rapport annuel 2013 - 2014
[21] Ruggiero, 2013
[22] www.garanteinfanzia.org
[23] http://www.ombudsman.marche.it/index.php?ida=4
[24] Tanoni, 2013
[25] Intrieri, 2012, http://www.garanteinfanziacalabria.it
[26] www.valedordopobo.com; www.defensor-and.es; www.sindic.cat/infants

la tutela dei diritti del bambino. Possono ricevere denunce e indagare, fare raccomandazioni alle autorità e agli organi amministrativi per migliorare la situazione degli 0 – 18enni e possono monitorare tutti i servizi che lavorano con e per i bambini. Nel caso dei Paesi Baschi, il Coordinatore per i bambini ha l'autonomia di stabilire le proprie priorità e un piano di lavoro specifico che deve essere approvato dal Capo dell'Ufficio, ovvero il difensore civico basco generale.

In **Francia**[27] esiste un'Istituzione per la difesa e la promozione dei diritti, completamente indipendente, creata nel 2011. La sua missione è di difendere le persone i cui diritti non sono stati rispettati e permettere l'uguaglianza nell'accesso ai diritti. Questa Istituzione è diretta da Jacques Toubon, Difensore dei diritti con autorità costituzionale indipendente. Toubon è in carica dal luglio 2014 ed è nominato per sei anni dal Presidente della Repubblica francese. Toubon dialoga con Istituzioni a livello internazionale (ONU e Consiglio d'Europa), condividendo la propria esperienza con altre Istituzioni. Ci sono Delegati in tutta la Francia e un'équipe composta da persone provenienti da vari dipartimenti. Il Difensore dei diritti umani ha un Difensore aggiunto che si occupa dei diritti del bambino, Geneviève Avenard, nominata nell'ottobre 2014. Avenard è raggiungibile sia da un minorenne sia da un membro della famiglia o rappresentante legale o un'associazione di difesa dei bambini. Il suo compito è di trattare le domande sottoposte al suo ufficio, un gruppo di esperti valuta se indirizzare il richiedente verso enti più specifici o inoltrare la domanda a giuristi specializzati. In questo caso il Difensore verifica il caso, regola il problema, può chiedere sanzioni alle autorità e presenta osservazioni di fronte a un giudice.

Lo scopo essenziale del Mediatore è di operare per la promozione e la tutela dei diritti del bambino nel territorio di sua competenza. Per raggiungere l'obiettivo ci sono alcune funzioni generali riconosciute al Difensore: promuovere la consapevolezza e la comprensione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo; monitorare le leggi e le pratiche relative ai bambini; promuovere migliori pratiche; intraprendere ricerche nell'ambito dell'infanzia; promuovere la partecipazione dei bambini e la diffusione delle informazioni relative alle loro opinioni.

5.1.2 A livello svizzero

La figura del "Délégué pour les droits de l'enfant" è presente in alcuni cantoni[28] e città[29]. Le attività dei Delegati o dei Servizi per la gioventù variano in base al contesto e ai bisogni. Le Istituzioni sono conosciute sotto vari nomi: Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG o Commissione), Délégués cantonaux pour la jeunesse[30], Réseau suisse des droits de l'enfant, associazioni di avvocati per minori (come per esempio Juris Conseil Junior[31] a Ginevra). I cantoni di Basilea, Vaud e Zurigo hanno dei Mediatori con una base legale e rispondono al criterio di indipendenza ma sono difficilmente accessibili ai bambini. Nessuno di questi enti però adempie i criteri posti dalle raccomandazioni internazionali.

A livello federale, la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù dispone di una base legale[32] ed ha il mandato di osservare e analizzare la situazione dei bambini e dei giovani in Svizzera, verificare se la legge considera la situazione di vita dei minorenni e esaminare le conseguenze delle leggi inerenti alla politica dell'infanzia. La CFIG sensibilizza l'opinione pubblica per quanto riguarda i bisogni dei bambini. Secondo la legge federale (art. 22), la Commissione deve osservare la situazione degli 0 – 18enni in Svizzera, seguirne l'evoluzione e proporre misure in base ai bisogni.

Lo studio pubblicato dall' UNICEF[33] distingue 4 categorie d'Istituzioni e il modello che sembra essere più adatto al contesto svizzero sarebbe la coesistenza di un'Istituzione nazionale a livello federale con Istituzioni autonome a livello cantonale. Questo permetterebbe la sorveglianza dell'applicazione della Convenzione a livello sia federale sia cantonale. Secondo Hanson (2014) bisognerebbe fornire garanzie che la struttura dedicata ai diritti dei minorenni possa sorvegliare,

[27] http://www.defenseurdesdroits.fr
[28] JU, VS, FR, NE, VD, GE
[29] Lucerna, Ginevra, Losanna
[30] http://www.crdej.ch/fr/membres.html
[31] http://www.jcj.ch/site/fr
[32] Art. 22 della nuova legge sull'incoraggiamento dell'infanzia e della gioventù
[33] Vedi nota 12

promuovere e proteggere i diritti in modo indipendente ed efficiente, così come prevede il Comitato nell'Osservazione generale nº 2.

Per quanto riguarda il Canton **Neuchâtel**[34], Alex Pedrazzi è il primo "Délégué à la jeunesse". Questo posto creato nel 2012 è legato al Servizio di protezione dell'adulto e della gioventù e all'entrata in vigore – nel 2011 – della legge sul sostegno alle attività extrascolastiche dei giovani. Compito del delegato è attuare una politica della gioventù negli ambiti della promozione, del sostegno e della prevenzione. Inoltre deve sensibilizzare e informare in materia di diritti del bambino, sostenere e/o orientare la gioventù e coordinare il servizio dello Stato nell'ambito delle attività extrascolastiche. Il servizio di protezione dell'infanzia di Neuchâtel, tramite il suo Delegato, è incaricato di coordinare e sostenere le attività della gioventù, affinché venga favorito uno sviluppo armonioso dei giovani.

Nel Canton **Friborgo**[35] Christel Berset è nominata "Déléguée à l'enfance et à la jeunesse" per la parte francese dal 2007 e Estelle Krattinger Boschung per la parte tedesca del Cantone. I giovani di meno di 25 anni rappresentano il 32% della popolazione friborghese e sono dunque gli attori di oggi e di domani. Di qualsiasi origine, ceto sociale, formazione e sesso siano, hanno il diritto di avere le stesse opportunità e di potersi sviluppare in modo armonioso. La Legge sull'infanzia e la gioventù – entrata in vigore nel 2007 e che funge da base legale per le due delegate – affida alle collettività pubbliche il compito di mettere in atto una politica di sviluppo dei bambini e dei giovani. L'Ufficio della promozione dei bambini e dei giovani ha la missione di elaborare e implementare questa nuova politica.

Frédéric Cerchia è il Delegato cantonale per l'infanzia e la gioventù del Canton **Vaud**[36] dal 2014. Le sue responsabilità variano dalla promozione al sostegno delle attività dei giovani. Assiste dunque la Commissione dei giovani nelle sue attività, partecipa ai lavori della Camera consultiva della gioventù, scambia informazioni e fornisce sostegno ai comuni, alle organizzazioni e ai gruppi di giovani.

5.2 Lavoro a livello politico

5.2.1 Nel Canton Ticino

Già nel gennaio del 2004 era stata presentata la richiesta di istituire la figura dell' Ombudsperson per i diritti del bambino a livello cantonale. Al Gran Consiglio era stata consegnata una petizione sostenuta da 2004 cittadini. La richiesta era che – in occasione della revisione della legge di applicazione e complemento della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) – venisse inserito un articolo riguardante la nomina di una persona esterna alle strutture con la funzione di Garante delle piccole vittime in modo da assicurare l'imparzialità in favore dei bambini. Si trattava dunque di una figura specifica nell'ambito degli abusi sessuali. Un gruppo di mamme aveva presentato uno scritto affinché in futuro genitori e bambini non dovessero più confrontarsi con i problemi e le difficoltà vissute durante la loro esperienza traumatica. Il Gran Consiglio ha respinto la petizione decidendo di non creare un nuovo servizio bensì di fare riferimento alle competenze già esistenti. Si pensava che il capo dell'Ufficio del servizio sociale fosse la persona più indicata per tale compito, ritenuta adeguata per assicurare organizzazione e coordinamento in questo ambito. In simili frangenti il ruolo del Delegato non è però di intervento o supervisione dei singoli casi.

Un altro motivo che ha indotto il Gran Consiglio a rifiutare la proposta è stata la sostenibilità finanziaria dell'operazione. In passato il costo medio quantificato per un singolo caso risaliva a 6'000 fr. I costi generali variavano da un minimo di 60'000 fr. a un massimo di 570'000 fr. annui[37].

L'Ombudsperson che il Gruppo 20 novembre vorrebbe istituire a livello cantonale avrebbe un ruolo diverso da quello ipotizzato nel 2004. La petizione proposta più di dieci anni fa intendeva favorire i bambini vittime di abusi affinché fossero meglio protetti. Oggi invece si vuole istituire una figura garante dei diritti del bambino in tutti gli ambiti, non limitata ai casi penali. Questa persona

[34] http://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Pages/Délégué-à-la-jeunesse.aspx
[35] http://www.fr.ch/sej/fr/pub/index.cfm
[36] http://www.vd.ch/autorites/departements/dfjc/spj/missions/promotion-et-soutien-aux-activites-de-jeunesse/
[37] Vedi Orelli, C. e Calastri, R., 2005. Rapporto sulla petizione

deve essere in grado di ascoltare i bambini in modo autonomo e senza interferenze, ed essere inoltre capace di capirli e di dare voce ai loro bisogni, aiutandoli ad essere rispettati in quanto soggetti di diritto.

5.2.2 A livello federale

Nel settembre del 2014 è stata proposta al Consiglio Nazionale una mozione per creare a livello federale un Ombudsperson indipendente per i diritti del bambino. Motivando il suo rifiuto, il Consiglio federale ha spiegato che esistono già molteplici attori – sia pubblici sia privati – che assumono a livello federale e cantonale i compiti che spetterebbero a tale figura. Apparentemente sarebbe più efficace coordinare le misure che esistono già. Secondo Hanson (2014) il Consiglio federale non sembra distinguere tra l'implementazione dei diritti del bambino – che avrebbe bisogno di maggiori misure di coordinamento – e la sorveglianza, il monitoraggio indipendente, che corrisponde alla funzione principale dell'Ombudsperson. Inoltre questa figura si pone in modo complementare e non sostituisce nessuna carica di funzionari già esistenti ed impegnati nelle procedure che riguardano la protezione dei bambini e dei loro diritti.

Lo scopo è di avere una persona con un compito specifico: quello di dare voce ai bambini e promuovere l'applicazione della CRC. Le istituzioni indipendenti e le strutture governative (scuole, dipartimenti, autorità locali, servizi sanitari, ecc.) che si occupano di questioni riguardanti l'infanzia sono complementari così da rafforzare il lavoro svolto a favore dei loro diritti. Le Istituzioni nazionali indipendenti sono società pubbliche che fungono da mediatori e consulenti di buone pratiche, tra enti pubblici e società civile, coordinando gli interventi dei vari servizi. Non tolgono la responsabilità agli altri attori che lavorano nel rispetto dei diritti del bambino, ma collaborano con lo scopo di rafforzarne le prestazioni. Cercano di portare flessibilità in un sistema che può essere difficilmente accessibile. I diritti legali dei bambini sono generalmente ristretti a causa del loro statuto di minori. Come sostiene Ruggiero (2015)[38], nel caso di reclami individuali c'è una sollecitazione causata da una violazione dei diritti dunque vengono attivati gli enti competenti a dipendenza del caso. La presenza del garante è un aiuto per queste Istituzioni e rinforza le specificità di ognuna.

5.3 Basi legali

Nell'Osservazione generale n° 2 il Comitato afferma che il mandato di un Ombudsperson deve essere iscritto nella costituzione o come minimo in un testo legislativo. Il mandato deve essere sufficientemente ampio, ovvero prendere in considerazione non solo la Convenzione, ma anche i Protocolli Facoltativi e altri strumenti internazionali relativi ai diritti del bambino. La funzione, il potere e i doveri di questa figura nei confronti dei minori e della CRC devono essere ben specificati nella legislazione.

Secondo lo studio effettuato dall'UNICEF[39], bisogna ancorare il mandato di un Ombudsperson nella legge o nella costituzione. Alfine di adottare la legislazione, è necessario un dibattito democratico o un voto parlamentare. Il risultato di tale processo è che le Istituzioni create tramite la legislazione sono più indipendenti e sostenibili a lungo termine, uno statuto legale costituisce infatti legittimità.

Sarà di conseguenza necessario chiarire la base legale – che dovrà essere adeguata – affinché la figura dell'Ombudsperson possa essere ancorata e assicurarne l'indipendenza. La base giuridica per le Istituzioni deve essere conforme alla CRC e ai Principi di Parigi. Quasi tutte le figure oggi presenti sono state create avendo come base una decisione del parlamento.

5.4 Tempistica

Il processo di creazione di un Ombudsperson è una fase cruciale, durante la quale sono definite le caratteristiche principali di questa Istituzione. Nonostante esistano tre categorie generali, non vi è alcun modello preciso, ma è essenziale creare consenso intorno a questa Istituzione. Le realtà locali, politiche, sociali ed economiche saranno influenzate da questo lavoro. Mentre ogni contesto è unico,

[38] Comunicazione orale
[39] United Nations Children's Fund, 2013

l'obiettivo generale è comune: creare un'Istituzione indipendente, efficace e sostenibile, in grado di monitorare, promuovere e tutelare i diritti del bambino. Il procedimento prende inizio con gli attori presenti in governo e nella società civile che sostengono la creazione di un Garante specializzato per i minori. In genere segue l'elaborazione e l'adozione di una legislazione e il processo si conclude con la nomina del difensore. Questo percorso richiede indubbiamente del tempo, difficilmente quantificabile al momento attuale.

5.5 Piano finanziario

Le Istituzioni necessitano di risorse economiche adeguate al fine di poter proseguire con i mandati. La ricerca di risorse deve essere fatta in modo legittimo e rispettando l'indipendenza degli enti. Oltre allo sforzo da parte dello stato è necessario fare affidamento anche su risorse esterne come donatori privati, tenendo presente che le finalità di ogni donatore potrebbero influenzare le strategie.

Consapevole della situazione finanziaria del Cantone Ticino, il Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino intende sviluppare il progetto (istituzione di un Ombudsperson per i bambini a livello cantonale) secondo un partenariato pubblico e privato. Il presente documento servirà per la ricerca di fondi. Dopo la sua approvazione da parte degli enti membri del Gruppo 20 novembre, sarà elaborato un preventivo che terrà conto delle osservazioni e delle raccomandazioni emerse.

5.6 Punti di forza

Il principale punto di forza del progetto risiede nel fatto che, attraverso il Gruppo 20 novembre, sono ben 18 gli enti cantonali che intendono impegnarsi per promuovere la figura dell'Ombudsperson per i diritti del bambino. La presenza locale di un Ombudsperson ne favorisce l'accessibilità per i bambini, assicura che il lavoro sia svolto in contatto diretto con la situazione e tenendo presente la quotidianità del bambino. Negli Stati a struttura federale è importante avere una presenza a livello locale, che rifletta la struttura politica.

Le Istituzioni nazionali indipendenti di difesa dei diritti dell'individuo devono tener conto della pluralità della società e per questo impiegare diversi attori sociali con competenze interdisciplinari: ONG di difesa dei diritti dell'uomo, ONG che lottano contro la discriminazione, ONG che operano in favore dei giovani, sindacati, organizzazioni sociali e professionali di medici, avvocati, psicologi e altro ancora[40]. Per un'Istituzione indipendente è fondamentale disporre di un'équipe interdisciplinare, proveniente da diversi contesti sociali, etnici, culturali e scientifici e con un equilibrio tra i generi. Questi fattori infatti facilitano la relazione con un bambino in difficoltà. I collaboratori specializzati in ambiti diversi occupano una posizione importante nel lavoro di un Ombudsperson in quanto quest'ultimo riceve una quantità di sollecitazioni che richiede l'aiuto di un gruppo di persone.

Inoltre, come già visto in precedenza, la figura del Garante non sostituisce il lavoro degli altri enti, bensì attraverso una buona comunicazione e un lavoro di rete, le varie Istituzioni possono aiutarsi e raggiungere l'obiettivo comune: aiutare, sostenere, proteggere il bambino e i suoi diritti. Si tratta infatti di una costellazione di attori i cui ruoli e mandati hanno lo scopo di migliorare la protezione del bambino sul territorio. Il successo di un Ombudsperson[41] risiede anche nella capacità di collaborare con gli altri organismi, in modo da ulteriormente garantire il rispetto di tutti i principi e gli standard per i bambini che rientrano della giurisdizione di uno Stato.

È importante il profilo personale dell'incaricato/a ed è fondamentale la partecipazione dei bambini nella designazione della figura. In alcuni paesi[42] dove l'Ombudsperson è già istituito, i bambini hanno il diritto di esprimere la loro opinione per selezionare la persona adatta. Gli Ombudsperson devono avere competenze in materia di infanzia, devono essere aperti e vicini ai bambini ed essere proattivi nei loro sforzi per raggiungere i soggetti di diritto. Si fa riferimento alle competenze e alle tre dimensioni che caratterizzano ogni individuo: sapere, saper essere e saper fare. Il sapere è l'insieme delle conoscenze acquisite attraverso lo studio e le esperienze. Raggruppa le conoscenze e i mezzi necessari alla risoluzione di un problema. Il saper essere si situa tra la conoscenza e l'azione,

[40] Osservazione generale n° 2
[41] UNICEF, 2013
[42] Cipro, Inghilterra, Irlanda, Australia, Osservazione generale n° 2

corrisponde alle qualità che si mettono in atto, la capacità di utilizzare le proprie competenze. Saper fare è definito come il saper agire e realizzare, grazie all'esperienza e alle competenze personali. Un Ombudsperson deve possedere delle buone competenze affinché la situazione dei bambini possa essere migliorata costantemente.

Un ulteriore aspetto positivo è rappresentato dalla collaborazione con i media, i quali – come ribadito dall'UNICEF (2013) – possono diventare uno strumento per aiutare le figure degli Ombudsperson a imporsi in un panorama istituzionale nazionale. I media, infatti, possono essere uno strumento per accrescere la conoscenza del lavoro effettuato e di conseguenza avere un sostegno maggiore da parte del grande pubblico. I mezzi di comunicazione possono anche rafforzare la probabilità che alcune decisioni siano applicate.

Durante la riunione mondiale delle Istituzioni indipendenti[43] sono stati citati molti cambiamenti positivi avvenuti in seguito all'istituzione di queste figure. Tra i maggiori punti di forza si trovano la sorveglianza sulle leggi adottate, garantendo la loro conformità alla Convenzione. Sono stati messi a disposizione dei governi metodi di comunicazione per favorire un migliore ascolto dell'opinione dei giovani. Sono stati elaborati materiali e programmi in modo da sensibilizzare sempre più adulti sulla questione dei diritti. Sono state elaborate politiche per lottare contro la violenza nei confronti dei bambini, promuovendo leggi che penalizzano gli abusi. C'è inoltre stata una maggiore promozione della non-discriminazione nei confronti dei bambini maggiormente vulnerabili.

5.6.1 Eventuali difficoltà

Nel corso della riunione mondiale delle Istituzioni indipendenti sono state identificate alcune difficoltà che potrebbero ostacolare il loro sviluppo e attività. La mancanza di risorse adeguate, la penuria di personale e di formazioni specializzate, il non rispetto delle opinioni dei bambini e una insufficiente conoscenza dei diritti dell'uomo rappresentano un impedimento nello svolgimento del lavoro di un Ombudsperson. Ci sono sempre i limiti imposti dalla mancanza di risorse, ma al di fuori di questo, dai rapporti redatti dalle varie figure presenti a livello europeo, non risultano particolari difficoltà.

6. Ricerca fondi

Questo documento servirà come base per la ricerca fondi dopo che gli enti membri del Gruppo 20 novembre l'avranno accettato. Una lista di fondazioni filantropiche da contattare è stata stilata e gli enti decideranno con che modalità rivolgersi a loro.

[43] Nations Unies, 2002

7. Conclusioni

In conclusione, il Gruppo 20 novembre per i diritti del bambino si vuole impegnare nella creazione di un Ombudsperson a livello cantonale affinché questa figura possa rispondere ai bisogni del bambino in quanto soggetto di diritto. Il Gruppo non vuole proporre una figura che aiuti le piccole vittime – come già in passato era stato fatto – bensì il compito dell'Istituzione sarebbe di promuovere e far rispettare i diritti dei minorenni in ogni ambito della loro vita. Nella Convenzione Internazionale relativa ai Diritti del Bambino si intende per bambino ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni (art.1). Dunque ogni bambino ha il diritto di essere rispettato, protetto e sostenuto nella valorizzazione dei suoi diritti. È perciò necessaria un'attenzione speciale nei loro confronti. Il Gruppo 20 novembre, costituito da 18 enti cantonali, ha promosso l'iniziativa di creare un Ombudsperson: una figura indipendente che funga da garante e mediatore per i diritti del minorenne e che contribuisca alla promozione e all'attuazione della Convenzione sui Diritti del Fanciullo.

La finalità di questo lavoro è di mettere in evidenza gli aspetti che caratterizzano un Ombudsperson, i quali possono variare secondo le regioni, le tradizioni, le culture e i bisogni del territorio. Il Comitato dei diritti del bambino definisce, nella sua Osservazione generale n° 2, l'Istituzione nazionale indipendente in quanto un meccanismo che contribuisce a promuovere e assicurare l'attuazione della Convenzione, perciò ogni Stato dovrebbe avere l'iniziativa di istituire tale figura per sorvegliare, promuovere e proteggere i diritti del bambino in modo indipendente e efficace. In Europa esistono molti modelli di Istituzioni e nel presente documento ne sono state elencate cinque. A livello Svizzero inoltre, alcuni Cantoni si sono già dotati della figura del "Delegato per i diritti del bambino" ma nessuno dei quali riempie i criteri posti dalle raccomandazioni effettuate dal Comitato dei Diritti del bambino. Oggi il Gruppo 20 novembre vuole istituire l'Ombudsperson, ancorando il mandato della figura alla legge, in grado di monitorare, promuovere e tutelare i diritti del bambino su tutto il territorio del Canton Ticino.

8. Bibliografia

Opere

Comité des Droits de l'Enfant. (2002). Observation générale no 2. *Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant* (UN Doc. CRC/GC/2002/2, 2002).

Comité des Droits de l'Enfant. (2002). Observations finales du Comité des droits de l'enfant: Switzerland. Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention. (UN Doc. CRC/C/15/Add. 182.)

Comité des Droits de l'Enfant. (2003). Observation générale no 5. *Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6)* (UN Doc. CRC/GC/2003/5, 2003).

Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant. (2013 – 2014). Rapport annuel. Bruxelles.

Hanson, K. (2014). Vers une surveillance indépendante de l'enfant en Suisse. Pistes de réflexion pour la mise en place en Suisse d'une ou plusieurs entités indépendantes en matière de surveillance des droits de l'enfant au niveau cantonal et/ou fédéral. Newsletter CSDH No 20.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme. (2010). Institutions Nationales pour les Droits de l'Homme. Historique, principes, fonctions et attributions. Série sur la formation professionnelle nº 4.

Intrieri, M. (2012). Relazione annuale. Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Regione Calabria.

Medici, R. (2013). L'Ombudsperson dei bambini: per una società che rispetti i loro diritti. Convegno del Gruppo 20 novembre per i diritti del bambini.

Nations Unies. (2002). Première réunion mondiale des institutions indépendantes pour la promotion et la protection des droits des enfants. Session extraordinaire consacrée aux enfants. New York.

Orelli, C. e Calastri, R. (2005). Rapporto sulla petizione della Commissione delle petizioni e dei ricorsi sulla petizione 8 gennaio 2004, presentata da 2004 cittadini, denominata "Ombudsman bambini". Dipartimento Sanità e socialità.

2015. Rapporto esplicativo. Adesione al Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011 alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni.

Ruggiero, R. (2013). Ombudspersons for children in selected decentralised European States: implementing the CRC in Belgium, Spain and the United Kingdom.

Tanoni, I. (2013). L'Ombudsperson dei bambini, ovvero alcune linee guida e buone pratiche di riferimento per le politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

United Nations Children's Fund. (2013). Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children. UNICEF, Office of Research, Florence.

Zermatten, J. (2008). La petite histoire d'une révolution: celle des droits de l'enfant. Sion: Institut International des droits de l'enfant.

Risorse elettroniche

www.gruppo20novembre.ch

Belgio
Délégué général aux droits de l'enfant de la communauté française: http://www.dgde.cfwb.be
Children's Rights Commissioner (Flemish): www.kinderrechten.be

Francia
Défenseure adjointe aux droits de l'enfant: http://www.defenseurdesdroits.fr

Italia
Autorità indipendente per i bambini e gli adolescenti: www.garanteinfanzia.org
Garante per l'infanzia e l'adolescenza, regione delle Marche: http://www.ombudsman.marche.it
Garante per l'infanzia, regione Calabria: http://www.garanteinfanziacalabria.it

Regno Unito
Children's Commissioner for England: www.childrenscommissioner.gov.uk
Children's Commissioner for Wales: www.childcom.org.uk
Scotland's Commissioner for Children and Young People (SCCYP): www.sccyp.org.uk
Northern Ireland Commissioner for Children and Young People: www.niccy.org

Spagna
Valedor do Pobo de Galicia: www.valedordopobo.com
Defensor del Pueblo Andaluz: www.defensor-and.es
Office of the Catalan Ombudsman /Deputy Ombudsman for Children's Rights: www.sindic.cat/infants

Svizzera:
Neuchâtel - http://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Pages/Délégué-à-la-jeunesse.aspx
Friborgo - http://www.fr.ch/sej/fr/pub/index.cfm
Vaud - http://www.vd.ch/autorites/departements/dfjc/spj/missions/promotion-et-soutien-aux-activites-de-jeunesse/

Conférence romande des délégué(e)s à l'enfance et à la jeunesse – http://www.crdej.ch/fr/membres.html

(2005). Iniziativa parlamentare presentata nella forma generica da Giuseppe (Bill) Arigoni e cofirmatari per l'istituzione della figura dell'Ombudsperson parlamentare. Recuperato il 7 aprile 2015 dal sito http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/inizgeneriche/IG358.htm

(2013). I protocolli opzionali della Convenzione. Unicef Italia. Recuperato il 4 aprile 2015 dal sito http://www.unicef.it/doc/621/protocolli-opzionali-convenzione-diritti-infanzia.htm

(2014). Curia Vista – Objets parlementaires. Ombudsperson indépendant pour les droits de l'enfant. L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse. Recuperato il 7 aprile 2015 dal sito http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20143758

Principi di Parigi: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx

(2014). Ratification du troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant par la Suisse: quels enjeux pour la Confédération, les cantons et les communes. Rapport de la journée d'expert-e-s du 10 octobre 2013. Recuperato il 15 maggio 2015 dal sito http://www.csdh.ch/frz/domaines/enfance/nouvelles/ratification-protocole.html?zur=92

Comunicazioni orali

Hanson, K. (21 novembre 2011). La protection des droits de l'enfant en Europe. Enfants et droits humains, premier semestre MIDE. IUKB, Sion.

Hanson, K. (4 marzo 2013). Les "Ombudspersons" pour enfants. Enfants et droits humains, premier semestre MIDE. IUKB, Sion.

Ruggiero, R. (28 aprile 2015). L'Ombusperson per i diritti dei bambini. CIDE, Sion.

Legislazione

Assemblée fédérale de la Confédération suisse. (2011). Loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes. Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ).

Convenzione relativa ai diritti del fanciullo, adottata il 20 novembre 1989 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Bibliografia consigliata

Carver, R. (2010). A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law, Human Rights Law Review 10:11-32.

Conseil de l'Europe. (1996). Reconnaître l'enfant citoyen. Débats.

Flekkøy, M.G. (2002). The Ombudsman for children: Conception and developments. In B. Franklin (ed.), *The New Handbook of Children's Rights. Comparative Policy and Practice*. London: Routledge, pp. 404-419.

Gran, B. & Aliberti, D. (2003). The office of the Children's Ombudsperson: children's rights and social-policy innovation. *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 31. 2, 89-106.

Gran, B. (2011). *The Roles of Independent Children's Rights Institutions in Implementing the CRC*. In A. Invernizzi and J. Williams (Eds.), *The Human Rights of Children: From Visions to Implementation*. London: Ashgate.

Pinheiro, P.S. & Baluarte, D.C. (2002) National Strategies – Human Rights Commissions, Ombudspersons, and National Action Plans. Human Development Report 2000 Background Paper. Retrieved: July 12, 2013, from:
http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/Pinheiro-Baluarte.html

Pohjolainen, A.E. (2006). *The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the United Nations*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.

Price Cohen, C. (1993). *Origin and Meaning of the Term "Ombudsman"*. In H.A. Davidson, C. Price Cohen, and L.K. Girdner (Eds.), *Establishing Ombudsman Programmes for Children and Youth. How Government's Responsiveness to its Young Citizen can be Improved*. Aba Center on Children and the Law, no. 8.

Thomas, N., Gran B., Hanson K. (2012).Le rôle particulier des ombudsmans, interfaces entre les systèmes nationaux et internationaux de défense des droits de l'homme. *Le Journal du Droit des Jeunes, 320*, 22-29.

Thomas, N., Cook, M., Cook, J., France, H., Hillman, J., Jenkins, C., Pearson, T., Pugh-Dungey, R., Sawyers, B., Taylor, M. and Crowley, A. (2010) Evaluating the Children's Commissioner for Wales: report of a participatory research study, *International Journal of Children's Rights* 18(1), 19-52.

UN General Assembly (1993). *Principle concerning the Status of the National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. Resolution 48/134 of 20 December.

UN General Assembly (2002). *A world fit for children, outcome document of the UN General Assembly Special Session on Children*. May, A/RES/S-27/2, para. 31

Waage, T. (2006). Lo sviluppo di istituzioni nazionali indipendenti di diritti umani per minori in Europa: la figura dell'ombudsman per i minori.
Cittadini in Crescita, 3, 1-12.

9. Allegati

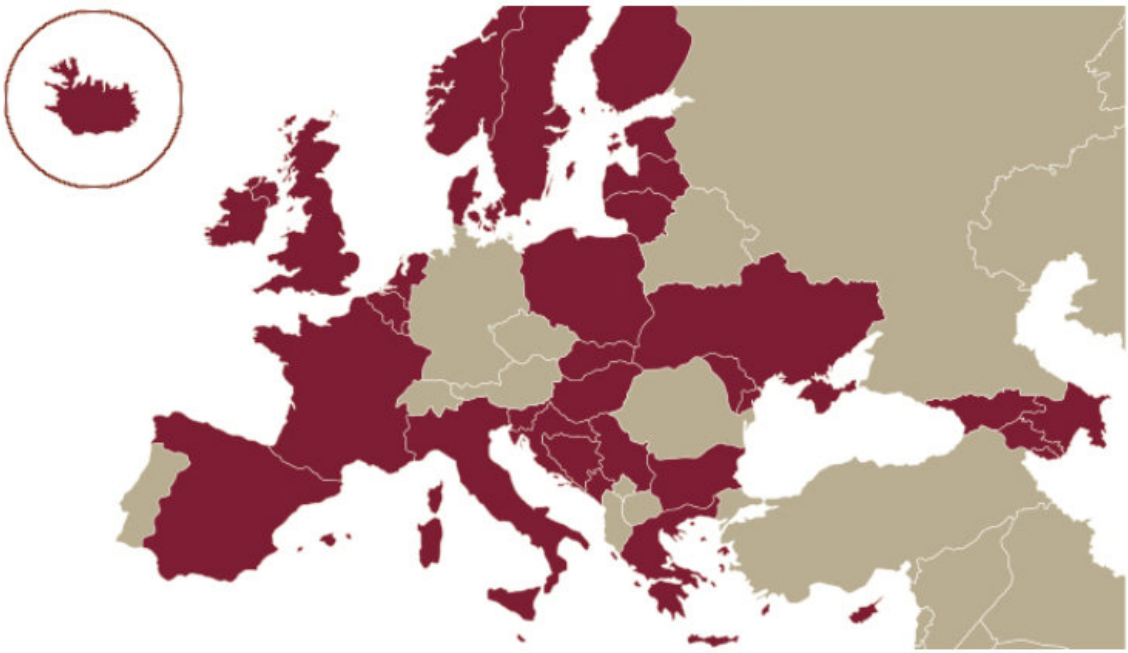


Figura 1. Tratto da: http://enoc.eu/?page_id=210

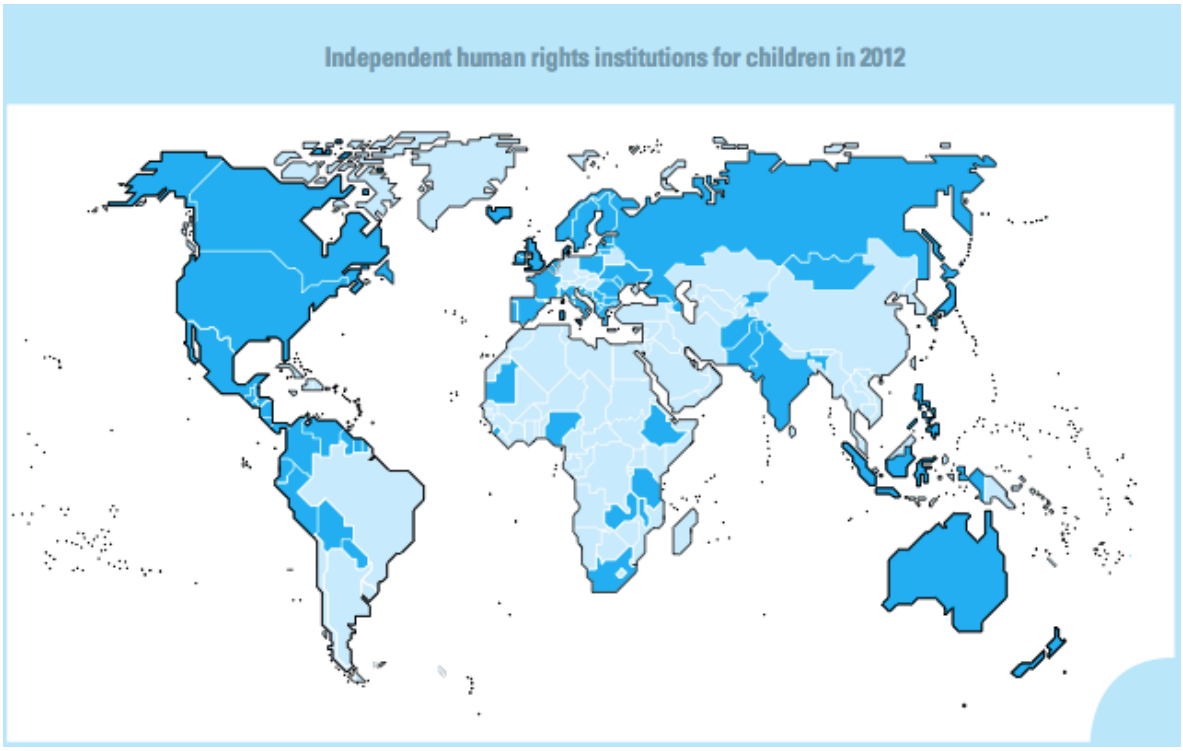


Figura 2. Tratto da: United Nations Children's Fund. (2013). Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children. UNICEF, Office of Research, Florence. P. 5.

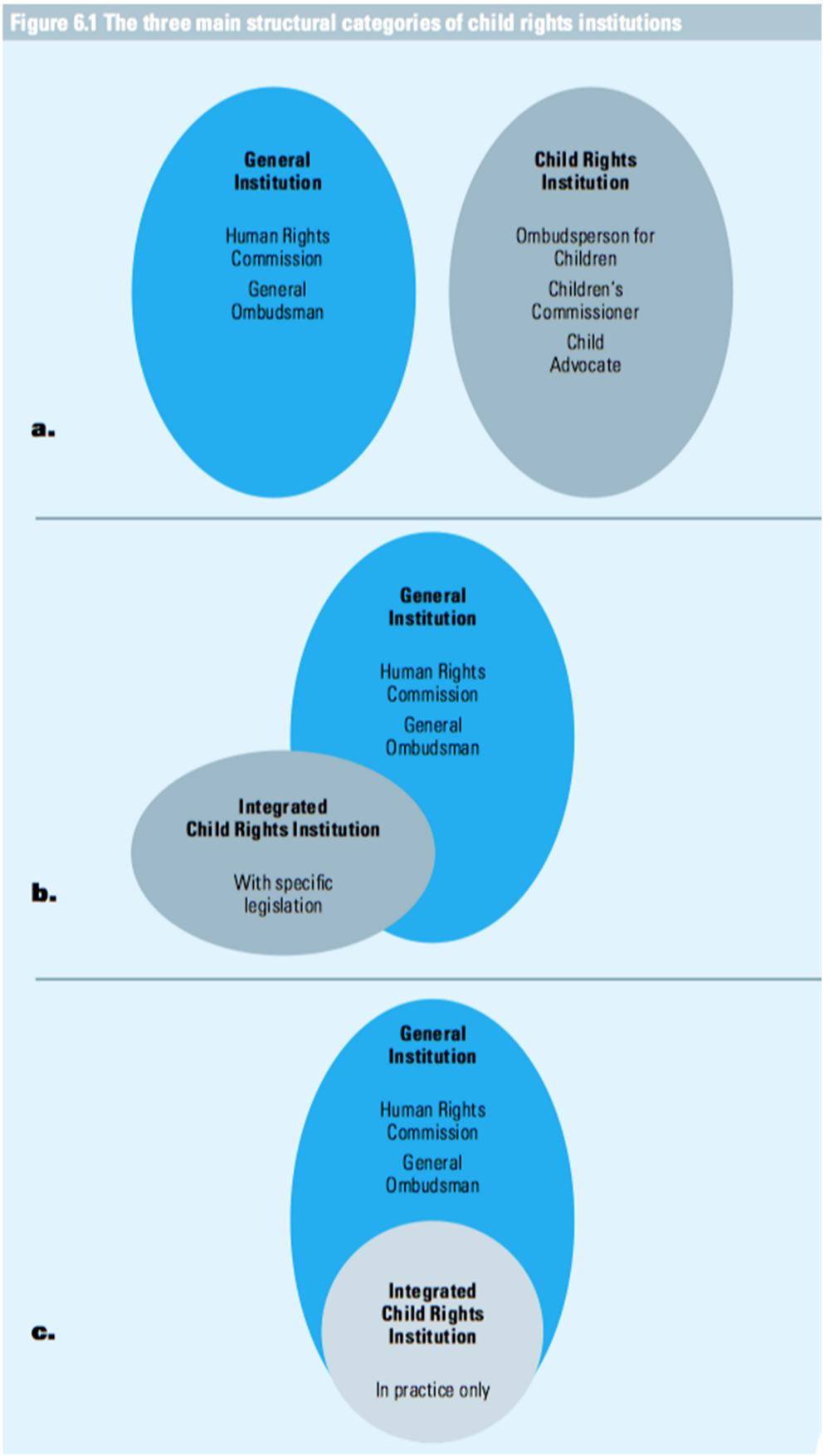


Figura 3. Tratto da: United Nations Children's Fund. (2013). Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children. UNICEF, Office of Research, Florence. P. 76.

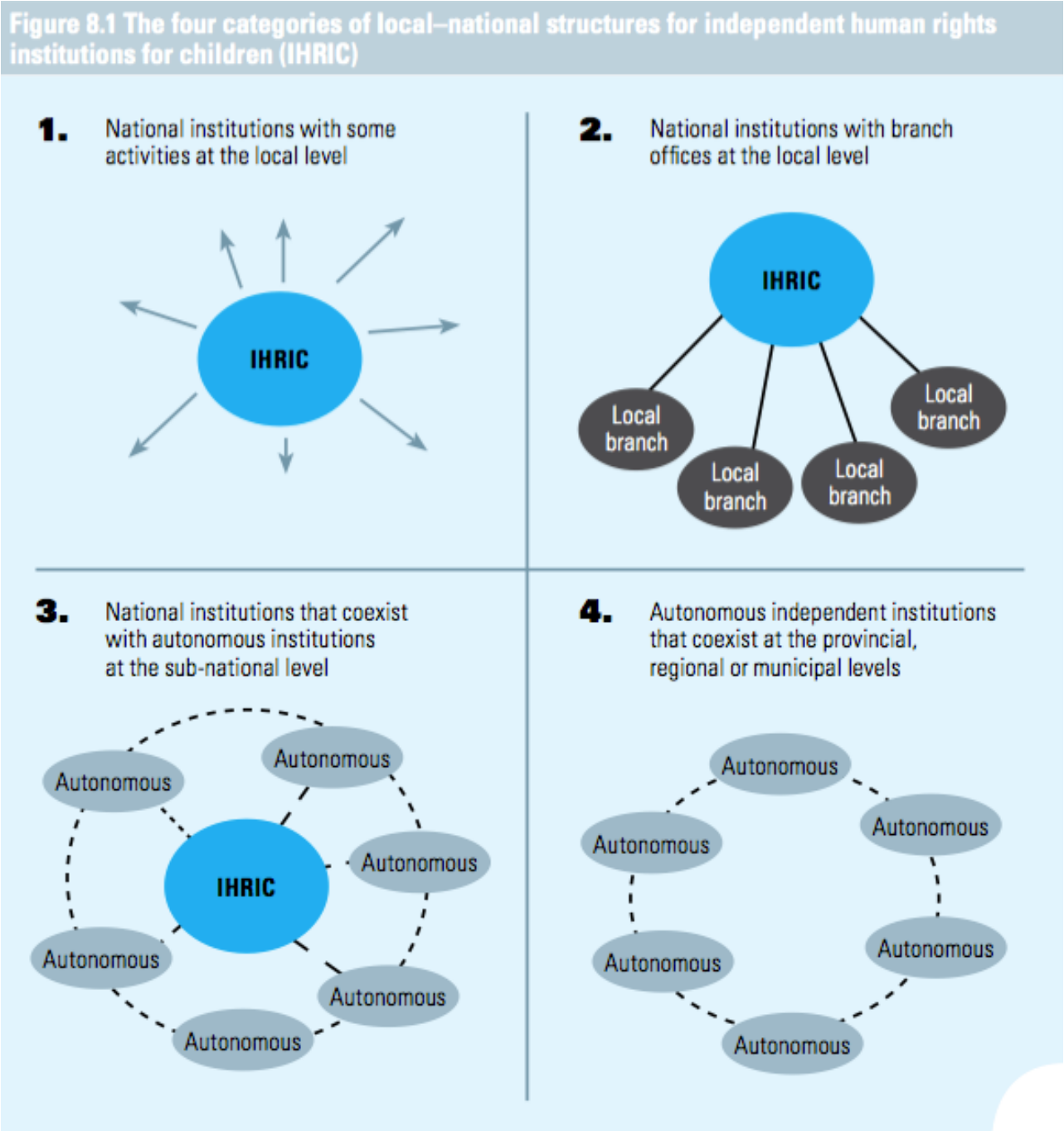


Figura 4. Tratto da: United Nations Children's Fund. (2013). Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children. UNICEF, Office of Research, Florence. P. 102.

Table 17.1 Timeline of establishment of independent human rights institutions for children in Europe*	
Time period	**Countries / areas**
1980–84	Norway
1985–89	Veneto (Italy)
1990–94	Austria, Belgium, Denmark, Sweden
1995–99	Iceland, Spain, The former Yugoslav Republic of Macedonia
2000–04	Albania, Croatia, France, Georgia, Greece, Ireland, Kosovo, Lithuania, Luxembourg, Malta, Northern Ireland (UK), Poland, Russian Federation (sub-national), Scotland (UK), Slovenia, Vojvodina (Serbia), Wales (UK)
2005–09	Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, England (UK), Finland, Hungary, Latvia, Liechtenstein, Moldova, Montenegro, Portugal, Russian Federation (national), Serbia (national)
2010–…	Estonia, Italy (national), the Netherlands, Ukraine

* In countries with sub-national independent human rights institutions for children, the point on the timeline denotes the year of establishment of the country's first office. For integrated institutions, the year reflects the moment when a children's commissioner or project unit for children was established.

Figura 5. Tratto da: United Nations Children's Fund. (2013). Championing Children's Rights: A global study of independent human rights institutions for children. UNICEF, Office of Research, Florence. P. 235.

GSoA

GRUPPE FÜR EINE SCHWEIZ OHNE ARMEE

P.P. GSoA Schweiz, Postfach 1515, 8031 Zürich

BA Justiz
E 31. Okt. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 30.10.2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG:

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir als Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung:

Grundsätzlich:
Die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) setzt sich ein für zivile Konfliktlösungen im nationalen und internationalen Kontext. Die Wahrung der Menschenrechte sehen wir in diesem Zusammenhang als zwingende Grundlage an. Wir befürworten daher den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen deutlichen Optimierungsbedarf sehen. Wir hoffen, dass unsere Anregungen in die definitive Vorlage einfliessen.

zu Art. 2 Trägerschaft und Art. 8 Unabhängigkeit:
Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.
Die GSoA steht der geplanten universitären Anbindung des NMRI skeptisch gegenüber. Einerseits sind Konflikte zwischen der akademischen Freiheit und dem Menschenrechts-Mandat vorprogrammiert, andererseits sind die Universitäten von den Kantonen

finanziert. Die finanzielle Abhängigkeit der Universitäten von den Kantonen schränkt aber die Unabhängigkeit des NMRI ein. Gerade gegenüber den Kantonen muss aber die Kontrolle von Menschenrechtsverletzungen in Gefängnissen, Heimen oder bei der Polizeiarbeit gewährleistet sein. Um einen solchen Konflikt zu verhindern, sollte die NMRI nicht an eine staatliche Institution, wie die Universitäten angebunden werden.

Der Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI. Um diese tatsächlich zu gewährleisten muss eine unabhängige Rechtspersönlichkeit geschaffen werden. Der Art. 8 ist in unseren Augen wie folgt zu ändern:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

zu Art. 3 Aufgaben:

a.) Allgemeines

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung und Schutz der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte" auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Die GSoA empfiehlt, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

b.) Menschenrechtsaussenpolitik

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen im Bereich der Menschenrechte weisen ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt auf; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional.

Die GSoA ist dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte:

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht einer vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste Art. 5 neu mit „Organisation" betitelt werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben
mit freundlichen Grüssen

Magdalena Küng
Sekretärin GSoA
magdalena@gsoa.ch

HEKS
EPER

via Mail zugestellt an
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 15. August 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit, sich zum oben genannten Gesetzesvorentwurf äussern zu dürfen. Für HEKS sind Vorlagen im Themenfeld der Menschenrechte von grosser Bedeutung, denn HEKS orientiert sich bei seiner Arbeit in der Schweiz und im Ausland an den international geltenden Menschenrechtsstandards und setzt sich dafür ein, dass alle Menschen gleiche Chancen auf gleichberechtigten Zugang zum sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben haben.

HEKS befürwortet den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen deutlichen Optimierungsbedarf sehen.

HEKS bedauert die Entscheidung des Bundesrates, die Option „Status quo +" anstatt die Option „Unabhängiges Institut" (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) zu implementieren. Namhafte Nichtregierungsorganisationen (u.a. HEKS) hatten sich im Prozess rund um die Schaffung einer NMRI für letztere Option eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Nach diesem Grundsatz beurteilen wir den vorliegenden Gesetzesentwurf. HEKS ist der Ansicht, dass allein dieser Grundsatz in der Lage

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1

HEKS
EPER

ist, die Ansprüche an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz zu genügen. HEKS befürchtet, dass eine NMRI mit B-Status international nicht ernst genommen werden würde, was dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich wäre.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Hanspeter Bigler
Direktor a.i.

Antoinette Killias
Leiterin Bereich Inland

Kommentare zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
[1] Der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite ein unabhängiges nationales Zentrum, das Aufgaben im Bereich der Menschenrechte wahrnimmt, mit Finanzhilfen unterstützen. [2] Die Finanzhilfen werden in der Form eines Beitrags an die Betriebskosten (Betriebskostenbeitrag) ausgerichtet. [3] Für eine Unterstützung müssen die Voraussetzungen nach den Artikeln 2–5 erfüllt sein. [4] Das Zentrum, das der Bund nach diesem Gesetz unterstützt, bildet die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) der Schweiz im Sinne der Anlage zur Resolution 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993 Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte («Pariser Prinzipien»).	

Kommentar HEKS:

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1

Art. 2 Trägerschaft

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
[1] Die NMRI wird von einer oder mehreren Hochschulen oder anderen Institutionen des Hochschulbereichs im Sinne des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 getragen. [2] Die Träger stellen der NMRI die notwendige Infrastruktur, namentlich Räumlichkeiten und Informatik, unentgeltlich zur Verfügung.	

Kommentar HEKS:

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit

Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) Nachteilige Organisationsform

Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit

Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

Art. 3 Aufgaben

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
[1] Die NMRI nimmt zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr: a. Information und Dokumentation; b. Forschung; c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen; d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen; e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte; f. internationaler Austausch. [2] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.	[1] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren. Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik. [2] Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr: a. … b. … c. … d. … e. … f. … g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone; h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz. [3] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Kommentar HEKS:

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung und Schutz der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte" auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 lit. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte.

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 geschehen.

Art. 5 ~~Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte~~ Organisation

Vorschlag Bundesrat	**Änderungsvorschlag HEKS**
In der Organisation der NMRI sind die an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräfte vertreten.	[1] … [2] Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.
Kommentar HEKS: Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird. Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden. Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir die oben genannte Ergänzung an. Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste Art. 5 neu mit „Organisation“ betitelt werden.	

Art. 8 Unabhängigkeit

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
Die NMRI ist in ihrer Aufgabenerfüllung gegenüber der Trägerschaft und dem Bund unabhängig.	[1] … [2] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.

Kommentar HEKS:

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird.

26.9.2017

HELVETAS Swiss Intercooperation

Weinbergstrasse 22a, Postfach, CH-8021 Zürich
Tel. +41 (0)44 368 65 00, Fax +41 (0)44 368 65 80
info@helvetas.org, www.helvetas.ch

Geschäftsleitung

Melchior Lengsfeld
Geschäftsleiter
Direkt: +41 (0)44 368 65 27
Melchior.Lengsfeld@helvetas.org

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Email an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Zürich, 2. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG teilnehmen zu können.

HELVETAS Swiss Intercooperation engagiert sich ihrer Entwicklungszusammenarbeit seit Jahren für die Anerkennung und Durchsetzung der Menschenrechte in ihren Partnerländern. Insbesondere arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind von der Missachtung ihrer Rechte besonders betroffen, der politischen ebenso wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen. Dabei setzt sich Helvetas ergänzend zur direkten Projektarbeit auch mittels Politikdialog und Good Governance-Beratung gegenüber lokalen und nationalen Behörden für die Rechte der betroffenen Bevölkerungsgruppen ein. Die Menschenrechte sind universell und unteilbar. Eine Unterscheidung nach internationalen und nationalen Anstrengungen zur Respektierung der Menschenrechte wäre nicht zu begründen. Daher beteiligt sich Helvetas auch an nationalen Kampagnen zugunsten der Menschenrechte und nimmt Einsitz im Beirat des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR.

Zum Vorentwurf des MRIG nehmen wir wie folgt Stellung:

Allgemeine Erwägungen

Wir begrüssen den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Im Grundsatz unterstützen wir daher auch den Vorentwurf des MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Wir sehen aber im Gesetzesentwurf in einigen Punkten noch einen deutlichen Optimierungsbedarf.

Unsere Vorbehalte ergeben sich aus dem Entscheid des Bundesrats, der Option «Status quo +» gegenüber der Option «unabhängiges Institut» den Vorzug zu geben, obwohl letztere «bei informellen Konsultationen der interessierten Kreise breite Zustimmung» fand (Erläuternder Bericht, Kapitel 1.3.7). Die Option «Status Quo+» weist unseres Erachtens einige empfindliche Schwächen auf.

Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für ein «unabhängiges Institut» eingesetzt. Auch Helvetas hat sich im Beirat des SKMR für diese Variante ausgesprochen. Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der «Pariser Prinzipien» vollumfänglich erfüllt. Mit den Pariser Prinzipien sind die internationalen Standards gemeint, wie sie in der Anlage zur Entschliessung 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993 Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte festgelegt wurden. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unserer Menschenrechtssicht auf die Schweiz sowie dem Renommee der Schweiz als Depositarstaat des humanitären Völkerrechts nicht genügen.

Es steht zu befürchten, dass einer NMRI wie vom Bundesrat vorgeschlagen im Rahmen des formellen Akkreditierungsverfahren bei der GANHRI (*Global Alliance of National Human Rights Institutions)* der B-Status erteilt würde. Das würde bedeuten: keine vollständige Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien; nur Beobachterstatus in der GANHRI. Damit würde die Schweizer NMRI international nicht ernst genommen, was dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich wäre.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Wir können dem Ansatz eines Finanzhilfe-Gesetzes gemäss Art. 1 Abs. 1 nachvollziehen und erachten dies als einen gangbaren Weg. Die Festlegung des Gegenstands der Finanzhilfe in Art. 1 Abs. 4 – eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den «Pariser Prinzipien» – begrüssen wir.

Der Gesetzesentwurf lässt die Höhe der Finanzhilfe offen. Im «Erläuternden Bericht» wird aber als Richtwert für den Betriebskostenbeitrag festgehalten: «Die Höhe der Finanzhilfe ist im Gesetz nicht festgeschrieben, in der Botschaft des Bundesrates soll jedoch ein Richtwert – eine Million Franken – genannt werden» (Erläuternder Kapitel 1.3.6).

Diese Richtgrösse von CHF 1 Million pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt, auch wenn gemäss Art. 2 Abs. 2 die Trägerschaft die notwendige Infrastruktur unentgeltlich zur Verfügung stellen muss. Ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr ist in keiner Weise ausreichend, um die vielfältigen Aufgaben, wie sie in Art. 3 der NMRI übertragen werden, auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können: Information und Dokumentation; Forschung; Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen; Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen; Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte; internationaler Austausch. Ein Vergleich mit den Budgets von NMRI in Ländern wie Österreich, Dänemark, Norwegen, oder Liechtenstein stützt diese Einschätzung. Der finanzielle Spielraum für eine unabhängige NMRI muss unseres Erachtens deutlich grösser sein.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen oder andere Institutionen des Hochschulbereichs. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“. Dies orientiert sich an der universitären Anbindung des heutigen SKMR, für die NMRI ins Gesetz geschrieben wird. Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zu dieser universitären Anbindung der NMI und plädieren für die Option «unabhängiges Institut», sei es als Verein, Stiftung oder öffentlich-rechtliche Anstalt (siehe Erläuternder Bericht, Kap. 1.3.7). Unsere Vorbehalte sind:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Ein öffentliches Engagement für die Menschenrechte, das von einer NMRI verlangt wird, verträgt sich nicht mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos. Während empirische Forschungen ergebnisoffen sind, fusst das Engagement für die Menschenrechte auf bestimmte, klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Dass ein solch schwelender Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann, zeigt das Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, das einer Universität angegliedert war.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis erhebliche Nachteile, wie das SKMR in den letzten Jahren deutlich gemacht hat. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich. Darunter leiden die Effizienz und

der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, nur eine einzige Universität als Trägerin zu beauftragen, wäre untauglich: Damit würde sich das Problem der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt wohl in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. ihrer Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Über die geplante universitäre Anbindung der NMRI zeigt sich im Übrigen auch der UNO-Menschenrechtsausschuss in seinen neuesten «Concluding Observations» (Ziff. 14) vom 24. Juli 2017 an die Schweiz besorgt.

zu Art. 3 Aufgaben

Art. 3 Abs. 1 nennt als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“. Die gängige Zweck-Formel, die in den «Pariser Prinzipien» bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber «Förderung *und Schutz* der Menschenrechte». Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutzbegriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen, deren Ausklammerung uns einleuchten würde, impliziert.

Wir empfehlen**,** die gängige Formel «**Förderung und Schutz der Menschenrechte»** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Bei der Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
«g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone»
«f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz»

Wir sind der Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz sichergestellt werden muss. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dabei kommt der NRMI eine wichtige Rolle zu.

Wir fordern, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
«i. Förderung des Zugangs zur Justiz»

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.19). Diesen Punkt begrüssen wir ausdrücklich. Er ist unseres Erachtens so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

Wir schlagen folgenden zusätzlichen Absatz vor:
«Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.»

Im «Erläuternden Bericht» steht zu Art. 3 im Weiteren: «Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.» (S. 21) Diese Feststellung ist befremdend, da sachfremd und willkürlich: Für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die «Pariser Prinzipien» ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

«Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.»

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Es ist zu begrüssen, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde, und dass im «Erläuternden Bericht“ zu Art. 5 der Begriff der «beteiligten unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräfte» erläutert wird (S. 22).

Doch sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Um die vielen offenen Fragen, die vom Bund – und nicht von der vertraglich gebundenen Hochschule – zu regeln sind (z.B. Wahlprozedere für die NRMI-Entscheidungsgremien und das Direktorium; gleichzeitige Tätigkeit von Direktionsmitgliedern für NMRI und für ein bestimmtes Universitätsinstitut), ist unseres Erachtens eine Vorordnung zum vorliegenden Gesetzesentwurf das geeignete Instrument.

Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
«Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.»

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit «Organisation»** betitelt werden.

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 hält die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft fest. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der Bundesrat macht in seinem „Erläuternden Bericht“ zu Art. 8 selber darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer «eigenen Rechtspersönlichkeit» der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte S. 23). Aus unserer Sicht ist dies nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine zwingende Notwendigkeit. Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft nicht zum Papiertiger wird.

Wir plädieren dringend dafür, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
«Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.»

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

HELVETAS Swiss Intercooperation



Melchior Lengsfeld
Geschäftsleiter



Geert van Dok
Politische Kommunikation
Mitglied des SKMR-Beirats

humanrights.ch
Hallerstrasse 23, CH-3012 Bern, Telefon ++41 31 302 01 61
info@humanrights.ch, www.humanrights.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 22. Aug. 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG. Der Verein humanrights.ch hat sich seit dem Jahre 2001 für eine nationale Menschenrechtsinstitution eingesetzt. Die Schaffung einer tatsächlich unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz ist uns ein sehr grosses Anliegen.

Humanrights.ch kennt und schätzt die Arbeit des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) aus nächster Nähe, da wir in der ersten Pilotphase von 2011 bis 2015 eine strategische Partnerschaft mit dem SKMR eingegangen waren. Unser Hauptmotiv für die Auflösung dieses Mandats war das Bestreben, uns ohne Interessensbindung für die Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution einsetzen zu können.

Allgemeine Erwägungen:

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, begrüssen wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Beim vorliegenden **Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, sehen wir jedoch einen **deutlichen Optimierungsbedarf**.

Der Verein humanrights.ch hat sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für die **Option „Unabhängiges Institut“** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) eingesetzt. Wir bedauern es, dass der Bundesrat stattdessen der Option „Status quo +“ den Vorzug gegeben hat, welche unseres Erachtens einige empfindliche Schwächen aufweist.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genü-

gen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

So hat denn auch der UNO-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) in seinen neusten Empfehlungen an die Schweiz vom 24. Juli 2017 in Kenntnis der MRIG-Vorlage eindringlich seine alte Forderung nach einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution, „dotée d'un large mandat en matière de protection des droits de l'homme et de ressources humaines et financières suffisantes"(Ziff. 15), bekräftigt.

Wir sind davon überzeugt, dass der vorliegende Vorentwurf einiger Änderungen bedarf, wie wir sie nachstehend vorschlagen, damit die Menschenrechtsinstitution den A-Status erlangen kann.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr in keiner Art und Weise ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen oder andere Institutionen des Hochschulbereichs. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Uni-

versität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird (vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8).

Über die geplante universitäre Anbindung der NMRI zeigt sich übrigens auch der UNO-Menschenrechtsausschuss in seinen neusten Concluding Observations (Ziff. 14) vom 24. Juli 2017 an die Schweiz besorgt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutzbegriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet.

Wir empfehlen**,** die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 abgedeckt sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Ausserdem sind wir der Meinung, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz sichergestellt werden muss. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dabei kommt der nationalen Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu.

Wir fordern, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
„i. Förderung des Zugangs zur Justiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.20).

Dieser Punkt ist äusserst wichtig und muss deshalb in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S.21) Diese Bemerkung erscheint uns sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Deshalb fordern wir im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] den folgenden Zusatz:

„Die NMRI befasst sich mit Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

<u>zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte</u>

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

<u>zu Art. 8 Unabhängigkeit</u>

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht“ zu Art. 8 macht darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Wenn von einer universitären Anbindung der NMRI ausgegangen wird, so ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.“

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse





Christina Hausammann
Co-Geschäftsleiterin humanrights.ch

Alex Sutter
Co-Geschäftsleiter humanrights.ch

EJPD - Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

PDF und Word-Version per E-Mail
an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

St. Gallen, 10.10.2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. Juni 2017 wurde die Vernehmlassung zum oben genannten Entwurf eröffnet. Wir bedanken uns für die Einladung, zum vorgesehenen Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu können.

Wir machen Sie vorab auf den Umstand aufmerksam, dass die bei Ihnen gespeicherte Adresse der Schweiz. Sektion der Internationalen Juristenkommission bereits seit mehreren Jahren nicht mehr aktuell ist. Die aktuelle Adresse lautet heute:

Schweiz. Sektion der Internationalen Juristenkommission ICJ-CH
c/o Anwaltsbüro hälg & kägi-diener
St. Leonhard-Strasse 20
Postfach 123
9001 St. Gallen

Wir bitten Sie, diese Adresse für künftige Einladungen vorzumerken.

Gerne nehmen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG innert vorgesehener Frist wie folgt Stellung.

Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission
Postfach 123 / St. Leonhard-Strasse 20
9001 St. Gallen
Telefon 071 223 81 21
Telefax 071 223 81 28
www.icj-ch.org

I. Grundsätzliches

Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission setzt sich, wie Ihnen bekannt ist, für die Anerkennung und Umsetzung der Menschen- und Grundrechte in der Schweiz ein und für die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien. Vor diesem Hintergrund befürworten wir den Entscheid des Bundesrats, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen, das seit 2011 als befristetes Pilotprojekt geschaffene (universitäre) Netzwerk „Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)" abzulösen und eine entsprechende Institution auf eine dauerhafte gesetzliche Grundlage zu stellen. Wir begrüssen deshalb grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat.

Wir sehen jedoch bei mehreren Punkten des Gesetzesentwurfs Verbesserungsbedarf, wozu wir anschliessend Stellung nehmen.

Grundsätzlich möchten wir bemerken, dass wir bevorzugt hätten, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +" die Option „Unabhängiges Institut**"** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) verfolgen würde. Praktisch alle Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese letzte Lösung eingesetzt. Sie scheint uns nach wie vor angezeigt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Diese müssen Richtschnur für die Ausgestaltung und Ziel des Gesetzesvorhabens sein. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen. Sie wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich und entspricht auch nicht den Erwartungen, die die Schweiz an sich selber als einem Staat mit einem hohen Anspruch an die Rechtsstaatlichkeit stellt. Wir bezweifeln, dass das mit dem Gesetz verfolgte Ziel, das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz auf internationaler Ebene zu stärken (siehe dazu Erläuternder Bericht S. 10, Nr. 1.3.5), sich mit dem vorgeschlagenen Modell erfüllen lässt.

II. Zu einzelnen Artikeln

Art. 1: Nationale Menschenrechtsinstitution und vorgesehener Unterstützungsbeitrag

- Art 1 Abs. 1 und Abs. 4

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für nicht optimal. Richtiger wäre es gewesen, dass ein Erlass von Verfassungs- oder Gesetzesrang sich unmissverständlich zu einer unabhängigen nationalen Institution bekennt, dieser die Rechtsgrundlage gibt und deren Mandat klar definiert hätte (siehe dazu Ziff. 2 Pariser Prinzipien).

Freilich wird in Art. 1 Abs. 4 als Gegenstand der Finanzhilfe eine *Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien*" genannt. Damit stellt das Gesetz qualitative Anforderungen an die zu unterstützende Institution. Diese *explizite Festlegung* scheint uns ungenügend für das erforderliche Bekenntnis und die Übernahme einer entsprechenden Verantwortung des Bundes für diese rechtsstaatlich wichtige Institution.

Nicht befriedigend scheint uns, dass die Finanzhilfe nach Subventionsrecht erfolgt, statt dass eine zumindest in ihrer *Minimalhöhe* festgelegte gebundene Ausgabe vorgesehen wird. Eine Finanzierung nur im Rahmen einer „Kann-Bestimmung" und abhängig von den „bewilligten Krediten" ist angesichts der Bedeutung der Institution nicht sachgerecht. Es ist aus den Diskussionen um (kantonale wie um die bundeseigenen) Stellen für Gleichstellung hinlänglich bekannt, dass diese Relativierung einer finanziellen Unterstützung im Rahmen des Budgetverfahrens regelmässig zu Diskussionen und Infragestellungen seitens der Politik führt und zum Teil unerträgliche finanzielle Unsicherheiten für die betreffende Institution auslöst. Sie bedeutet oft einen unnötigen zusätzlichen Ressourcenverschleiss für die entsprechende Institution, die einen Teil ihrer Kapazität periodisch dafür aufwenden muss, ihre Tätigkeit im Hinblick auf die politische Debatte zu legitimieren, anstatt sich ihren eigentlichen Aufgaben widmen zu können.

Ein gesetzliches Bekenntnis zu einer realistischen Minimalhöhe (siehe dazu gleich nachstehend) mit einer gleichzeitigen Kompetenzübertragung an den Bundesrat, periodisch einen angepassten Beitrag festzulegen, ist der vom Grundsatz her vagen und betragsmässig nicht festgelegten Normierung des Finanzbeitrags gemäss vorgelegtem Entwurf unbedingt vorzuziehen.

- Vorgesehene *Höhe des Beitrags*:

Im Erläuternden Bericht ist von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt. Das zeigt auch der Vergleich mit den Budgets von NMRIs der umgebenden europäischen Ländern (u.a. Deutschland: 2.5 Mio €; Österreich: 10,5 Mio €, Irland: 6.3 Mio €, Dänemark: 5.2 Mio €, Finnland: 5.6 Mio €).

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft (konkret von Universitäten und Hochschulen) vorgesehen bzw. werden verlangt. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Der Erläuternde Bericht weist zu Recht darauf hin, dass in der Schweiz mit ihrem kleinräumigen föderalistischen System und der im europäischen Vergleich geringen Staatsquote viele Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene ungenügende Ressourcen haben, um sich das notwendige Wissen über menschenrechtliche Standards zu verschaffen und Grundlagenarbeit für eine grund- und menschenrechtskonforme Umsetzung von rechtlichen Forderungen zu leisten (siehe Erläuternder Bericht S. 7 Abs. 2). Die NMRI muss deshalb in unserer besonders komplexen politischen Situation namentlich auch für diese Akteure differenzierte Arbeit leisten können. Das bedingt, dass sie entsprechend mit Ressourcen ausgestattet wird.

Ganz grundsätzlich erscheint es nicht sachgerecht, die Aufgaben einer nationalen Menschenrechtsinstitution zu grossen Teilen der Erfüllung durch kantonale Hochschulen zu

überantworten. Dies umso weniger, als die Universitäten und Hochschulen angesichts gestiegener Studierendenzahlen unter finanziellem Druck leiden.

Wir erwarten aus diesen Gründen, dass ein Minimalbeitrag gesetzlich festgelegt wird und dies in einem deutlich höheren Umfang (z.B. 5 Mio CHF).

Art. 2: Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +".

Die im Entwurf gewählte Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Es bestehen jedoch grundsätzliche Vorbehalte zur engen universitären Anbindung der NMRI, ungeachtet der (auch) positiven Erfahrungen, welche in der Pilotphase mit dem SKMR gemacht werden konnten:

- *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
  Die universitäre Anbindung kann zu Unvereinbarkeit des öffentlichen rechtspolitischen Engagements für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird (siehe dazu Erläuternder Bericht S. 7 mitte) mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führen. Akademische Freiheit und Forschungsethos sind charakterisiert von der Ergebnisoffenheit empirischer Forschungen; das Mandat einer Menschenrechtsinstitution vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und muss werthaltige sachbezogene Positionen beziehen. Am Beispiel des *Norwegischen Instituts für Menschenrechte*, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der (latente) Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.
- *Nachteilige Organisationsform*
  Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigte die Pilotphase des SKMR: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; Überschneidungen und Kompetenzkonflikte lassen sich nicht ohne weiteres vermeiden. Darunter leiden die Effizienz der Arbeit und der wirkungsvolle Einsatz der knappen Mittel. Wir halten aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftritt, für untauglich. Damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.
- *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
  Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese verdeckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in höchstem Masse in Frage, unabhängig davon, dass die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Die kantonalen Parlamente, welche die Budgetbeiträge für ihre Hochschule beschliessen, könnten zudem versucht sein, über das Budget Einfluss auf die Tätigkeit des NMRI zu nehmen. Vgl. dazu unsere die Bemerkungen zu Art. 8, unten.

- Wir verweisen darauf, dass verschiedene *Internationale Gremien* die Schweiz darauf aufmerksam gemacht haben, dass die Anbindung an eine oder mehrere Universitäten nicht akzeptabel ist. So hat der Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte CCPR 2009 ausdrücklich ausgeführt, „dass Universitäten nur einen geringen Teil des Mandates einer Menschenrechtsinstitution ausführen können" (CCPR 2009, Ziff.7). Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte CESCR hat 2010 die Schweiz ebenfalls angemahnt, dass die SKMR „keinen akzeptablen Ersatz für eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution" bildet, die in vollem Einklang mit den Pariser Grundsätzen steht (CESCR 2010, Ziff. 6), der Ausschuss gegen die Folter CAT hat die Schweiz ebenfalls 2010 ermahnt, eine Nationale Menschenrechtsinstitution mit umfassenden Kompetenzen im Bereich der Menschenrechte in Erwägung zu ziehen (CAT 2010, Ziff. 7) und ähnlich haben der Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau CEDAW, der Ausschuss gegen Rassismus CERD und der Ausschuss für die Rechte des Kindes CRC die Schweiz aufgefordert, eine unabhängige Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Das zeigt, dass die heute vorgelegte Lösung nicht genügt, weil sie den internationalen Erwartungen und dem internationalen Standard nicht entspricht.
- *Die Aufgaben einer NMRI,* wie sie in Ziff. 3 Bst. a der Pariser Prinzipien (PP) festgehalten sind, gehen über das hinaus, was universitäre Einrichtungen, die auf Forschung und Lehre ausgerichtet sind, sinnvollerweise leisten können (siehe auch vorstehend): So soll die NMRI z.B. auch (Einzel-)Fälle von Menschenrechtsverletzungen von sich aus aufgreifen können (Ziff. 3 Bst. a (ii) PP), rechtspolitisch und öffentlich vorgehen (Ziff. 3 Bst. a i und iv PP) oder koordinierend tätig sein (Ziff. 3 Bst. b PP) und unter verschiedenen Aspekten auf die praktische Umsetzung der Menschenrechte hinwirken. Diese Aufgaben liegen höchstens am Rande der Aufgaben einer akademischen Institution; diese ist jedenfalls nicht dafür qualifiziert. Es erscheint deshalb fraglich, ob starke akademische Ausrichtung im Hinblick auf die erforderlichen Aufgaben gemäss PP zu erfüllen vermag.

Wir sind im Übrigen der Auffassung, dass noch weitere Vorschriften nötig sind, um mindestens den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Viele organisatorische Fragen sind offen und sollten vom Bund geregelt werden:

- Festzulegen ist – u.E. auf Gesetzesstufe – die Rechtsform, wobei wir eine Stiftung für möglich ansehen. Die Dotierung des Stiftungskapitals und die Ausgestaltung der Stiftung ist mittels einer Ausführungsverordnung denkbar.
- Festgelegt werden müssen aber auch andere Fragen, etwa die Entscheidungs- und Begleitgremien der NMRI, das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien, die Wahl des Direktoriums, ferner auch personalrechtliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (z.B. ob die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen. Dies darf nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern muss vorgängig geregelt werden).

  Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen, wobei auch der Titel des Artikels angepasst werden sollte.

Aus den vorangegangenen Überlegungen regen wir folgende Ergänzung des Gesetzes an:

„Art. 2a Organisation (neu)

Abs. 1 (neu)
Die NMRI erhält die Rechtsform einer selbständigen Stiftung im Sinne von Art. 80 ff. ZGB.

Abs. 2 (neu)
Der Bundesrat legt das Stiftungskapital fest, das vom Bund der Stiftung beigegeben wird. Er erlässt die notwendigen organisatorischen Bestimmungen für die NMRI in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz fest, soweit nicht die Stiftungsorgane damit beauftragt werden können.

Abs. 3 (neu)

Der Bundesrat bestimmt die Entscheidungs- und Begleitgremien der NMRI und wählt deren Mitglieder."

Unsere weiteren Bemerkungen stehen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 wie vorgelegt weiterverfolgt wird.

Art. 3: Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Diese Zwecksetzung ist unvollständig: Es fehlt einerseits an einem klaren Mandat (Ziff. 2 Pariser Prinzipien) und andererseits an der Ausrichtung an den von der UNO festgelegten Grundsätzen. Die dort festgelegten und gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte" (Hervorhebung nur hier; siehe sodann Titel der UNO-Resolution 48/134 und Ziff. 1 PP).

Es gibt keinen guten Grund, den Schutzauftrag weg zu lassen. Mit seiner unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten, namentlich keine behördliche Funktionen, impliziert, deren Ausklammerung gute Gründe haben könnte.

Wir plädieren dafür, die gängige Formel *„Förderung und Schutz der Menschenrechte*" auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

In Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. werden die Aufgaben der NMRI aufgezählt.

Der Auftrag an die Forschung in Buchst. b ist zu vage. Wir schlagen deshalb eine Präzisierung wie folgt vor:

„b. Forschung zur Lage und zur Weiterentwicklung der Menschenrechte."

Es *fehlen* in der Auflistung offensichtlich die Beratung der Politik der Behörden von Bund und Kantonen und das Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

„g. Beratung eidgenössischer und kantonaler Behörden, insbesondere Beratung des Bundesrats, der Bundesverwaltung und der Bundesversammlung sowie der kantonalen Regierungen, Parlamente und Verwaltungen"

„h.(neu) Erstellung von Berichten zur Menschenrechtssituation in ihrer Gesamtheit oder über Teilaspekte und Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Schliesslich beantragen wir die ersatzlose Streichung des nutzlosen Abs. 2 von Art. 3.

Im Erläuternden Bericht zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (recte: ihrer) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Diese Befugnis ist für die Kompetenzen und das Ansehen der Institution zentral und so entscheidend, dass es sich aufdrängt, sie in einem zusätzlichen Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen, etwa in folgender Art:

„Art. 3 Abs. 1 [neu]

Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden, eigenständig Themen ihrer Wahl in allen Tätigkeitsbereichen und Sachgebieten aufzugreifen sowie entsprechende Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen."

Im Erläuternden Bericht zu Art. 3 findet sich der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19). Diese Bemerkung erscheint uns in jeder Hinsicht sachfremd, ja fatal. Es ist unabdingbar für die Kohärenz der Politik im Bereich der Menschenrechte auch die Aussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen, vor allem wirtschaftliche Anliegen (z.B. die Kriegsmaterialausfuhr oder Automatischer Informationsaustausch über Finanzkonten), die Menschenrechtsaspekte implizieren, haben vor allem grenzüberschreitende Aspekte. In diesem Zusammenhang die aussenpolitische Dimension der Menschenrechte ausklammern zu wollen, halten wir für dysfunktional und auch ungerechtfertigt. Es sei darauf hingewiesen, dass im Übrigen auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat fordern.

Wir sind klar der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

(„Art. 3 Abs. 1 [neu, bisheriger Abs. 1 wird neu Abs. 2]

Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden, eigenständig Themen ihrer Wahl in allen Tätigkeitsbereichen und Sachgebieten aufzugreifen sowie entsprechende Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen. ***Sie befasst sich dabei mit allen Fragen der Umsetzung der Menschenrechte, seien diese national oder international bedeutsam.*****"**

Art. 4: Dienstleistungen

Wie dem Erläuternden Bericht zu dieser Bestimmung zu entnehmen ist, erwartet der Bund, dass die NMRI einen Teil seiner Einnahmen erwirtschaftet („Eine wichtige Voraussetzung für den Beitrag des Bundes ist...", S. 22 des Erläuternden Berichts). Offensichtlich sollen die

Beiträge an den die Eigenwirtschaftlichkeit geknüpft werden. Damit verpflichtet der Bund die NMRI zu wirtschaftlicher Abhängigkeit. Dienstleistungen für menschenrechtliche Anliegen sind zwar denkbar, es geht aber u.E. zu weit, den Beitrag des Bundes (praktisch) daran zu knüpfen, vielmehr muss die Existenz und Unabhängigkeit des NMRI auch und gerade dann durch voraussetzungslose staatliche Beiträge gewährleistet sein, wenn es diesem nicht gelingt, einen erheblichen Teil seiner Einnahmen zu erwirtschaften. Es drängt sich unter diesem Gesichtswinkel auf, Art. 4 nur im Sinne einer Befugnis (und nicht einer Verpflichtung) neu zu formulieren:

„Art. 4 Dienstleistungen

Die NMRI kann im Rahmen ihres Aufgabenbereichs gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden oder Private erbringen, solange die ihre Unabhängigkeit gewährleistet bleibt."

Art. 5: Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im Erläuternden Bericht zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird. Wir schlagen deshalb eine Erweiterung des Art. 5 vor:

„Abs. 2 (neu)
In der Organisation der NMRI sind die an der Förderung und der Umsetzung der Menschenrechte beteiligten unterschiedlichen gesellschaftlichen, föderalistischen und wissenschaftlichen Kräfte vertreten."

Art. 6 Vertrag

Der Entwurf des Bundesgesetzes geht davon aus, dass der Bund Subventionen erteilt an das von den Universitäten getragene NMRI (vergleiche Art. 1 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 betreffend die Finanzhilfen). Wir hingegen gehen davon aus, dass das NMRI eine feste, rechtsfähige Institution sein muss, welche vom Bund oder vom Bund und Kantonen getragen wird. Dies erfordert einen jährlichen fixen Beitrag (i.S. einer gebundenen Ausgabe) an Betriebskosten, Personalkosten, Infrastruktur und Overhead (s. dazu unsere Bemerkungen zu Art. 1). Über Modalitäten der Nutzung der öffentlichen Mittel kann periodisch eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden.

Der vorgeschlagene Art. 6 ist damit hinfällig.

Art. 7 Berichterstattung

Wir schlagen eine Präzisierung und Ergänzung von Abs. 1 vor:

„Die NMRI erstattet den eidgenössischen Räten periodisch und aus besonderem Anlass Bericht über ihre Tätigkeit".

Unter Umständen reicht eine zweijährige regelmässige Berichterstattung, statt eine jährliche; das soll die Praxis zeigen. Wichtig aber ist, dass die NMRI aus besonderem Anlass, z.B. in einem aktuellen Notstand, von sich aus Bericht erstatten kann.

Art. 8: Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint positiv.

Wir haben bereits im Zusammenhang mit Art. 1 und 4 darauf hingewiesen, dass die Unabhängigkeit auch in *Fragen der Finanzierung* gewährleistet sein muss (siehe sodann unsere Bemerkungen zu Art. 6). Wir verweisen auch unter diesem Aspekt nochmals auf unsere vorstehenden Ausführungen.

Die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen *Trägerschaft* festzuschreiben, zeigt im übrigen die paradoxe Situation, in der eine NMRI im Rahmen des vorgelegten gesetzlichen Modells gerät. Es besteht in der Tat ein potenzieller Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und einer NMRI, deren Handeln wesensgemäss selbstbestimmt sein soll. Dies sollte ein Grund sein, um das vorgelegte Modell nochmals zu überdenken.

Der Erläuternde Bericht zu Art. 8 macht auf S. 23 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit. Wie wir bereits oben zu Art. 5 ausgeführt haben, erachten wir die Festlegung der Rechtsform im Gesetz als nicht nur sinnvoll, sondern notwendig.

III. Zusammenfassende Schlussbemerkung

1) Wir halten es für unerlässlich, dass die NMRI nicht nur im Rahmen eines Finanzhilfe-Gesetzes, sondern in einem ausdrücklich dieser wichtigen Institution gewidmeten Erlass geregelt wird (s. Ziff. 2 PP). Im Gesetz sind auch die Rechtsform und die Grundzüge der Organisation festzulegen.
2) Um die Unabhängigkeit der NMRI garantieren zu können, ist sie, falls die Rechtsform der Stiftung gewählt wird, mit einem entsprechenden Stiftungskapital zu dotieren. Sodann ist ein ausreichender, voraussetzungslos geschuldeter und in einem Minimum als gesetzlich gebundene Ausgabe konzipierter Beitrag zu sichern. Der angedachte Bundesbeitrag von 1 Mio CHF erscheint für diesen Zweck offensichtlich ungenügend.
3) Die vorgeschriebene Anbindung der NMRI an eine oder mehrere Hochschulen gemäss Art. 2 des Entwurfs befriedigt unter keinen Umständen; sie ist namentlich für die Wahrnehmung der praktischen Aufgaben durch die NMRI gemäss Pariser Prinzipien hinderlich.

   Die Eigenständigkeit der NMRI steht selbstverständlich der Kooperation mit Universitäten in Forschungsfragen nicht entgegen.

4) Die NMRI darf sich in Anlehnung an die Pariser Prinzipien nicht nur auf die Förderung der Menschenrechte beschränken, sondern muss auch dem *Schutz* der Menschenrechte verpflichtet sein.

5) Das Arbeitsfeld der NMRI muss Aspekte des gesamten staatlichen Tätigkeitsbereichs, der Innen- wie der Aussenpolitik, erfassen können. Die NMRI muss Beratung und Monitoring über die Menschenrechtslage in der ganzen Schweiz betreiben können.

Namens des Vorstandes und der Arbeitsgruppe





Dr. Eliane Menghetti
Präsidentin ICJ-CH

Prof. Dr. Regula Kägi-Diener
Vorstandsmitglied ICJ-CH

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch
www.inclusion-handicap.ch

INCLUSION. HANDICAP

Dachverband der
Behindertenorganisationen Schweiz

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

per Email an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch Bern, 30. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,

sehr geehrte Damen und Herren

Inclusion Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz und vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderungen. Inclusion Handicap hat unter anderem die Aufgabe, die Umsetzung sowie Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts und des Sozialversicherungsrechts zu fördern und so die autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des täglichen Lebens zu unterstützen. Für die Umsetzung der völker- sowie verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen ist die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution von zentraler Bedeutung. Sie wurde entsprechend auch im ersten Schattenbericht zur UNO-Behindertenrechtskonvention von Inclusion Handicap (Juni 2017) gestützt auf Art. 33 Abs. 2 dieses Übereinkommens ausdrücklich gefordert (S. 8f. sowie 151f.).

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG gerne wie folgt Stellung:

Grundsätzlich:

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl

wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.

Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +“ die **Option „Unabhängiges Institut“** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien“ genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im „Erläuternden Bericht“ ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“. Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und

werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte“. Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen**,** die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte“** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone“

„f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz“

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner

(sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.“

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.“

<u>zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte</u>

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.“

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation“** betitelt werden.

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Bei näherer Betrachtung ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Julien Neruda	Caroline Hess-Klein, Dr. iur.
Geschäftsführer	Stv. Geschäftsführerin, Leiterin Abteilung Gleichstellung

Bern, 16. Oktober 2017

STELLUNGNAHME insieme SCHWEIZ

insieme – gemeinsam mit und für Menschen mit geistiger Behinderung
insieme Schweiz setzt sich seit 57 Jahren für die Interessen der Menschen mit geistiger Behinderung und ihrer Angehörigen ein. **insieme** sorgt für gute Rahmenbedingungen, damit die Menschen mit geistiger Behinderung gleichberechtigt und möglichst eigenständig mitten unter uns leben, arbeiten, wohnen und sich entfalten können. **insieme** bietet Weiterbildungs-, Freizeit- und Förderangebote in allen Regionen der Schweiz an, informiert und sensibilisiert die Öffentlichkeit.

insieme nimmt Stellung zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der Nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

insieme Schweiz begrüsst es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte. Gerade auch für sehr vulnerable Gruppen wie Menschen mit einer geistigen Behinderung sind die Bekanntmachung, die Beachtung und das Monitoring der Menschenrechte essentiell.

Zugang für Menschen mit geistigen Behinderungen
insieme Schweiz beantragt, dass die NMRI auch zum Thema Behinderung, insbesondere auch für das in der Schweiz sehr vernachlässigte Thema geistige Behinderung, kompetent ist. Die wichtigsten Informationen müssen in leichter Sprache verbreitet werden.

Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordert **insieme** zudem, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Die Ombudsstelle muss auch für Kinder mit einer geistigen Behinderung zugänglich sein. Dafür muss sie ihnen und ihren Beiständen bekannt sein. Wichtige Informationen müssen in leichter Sprache verfasst sein, so dass sie für Kinder mit einer geistigen Behinderung verständlich sind. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle darin geschult sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für alle Kinder
Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Oft kennt es aber seine Rechte nicht und kann sie nicht selber einfordern. Dies gilt insbesondere auch für Kinder mit einer geistigen Behinderung. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern, gerade auch von jenen mit einer geistigen Behinderung, oft nicht angemessen berücksichtigt. Auch das Recht auf Bildung wird bei Kindern mit einer geistigen Behinderung immer wieder in Frage gestellt: Eine Schulleitung verweigert beispielsweise einem Kind mit einer geistigen Behinderung den Besuch der regulären Schule - ohne dass sie das betroffene Kind überhaupt kennt. Vorurteile führen häufig zu einer grundsätzlichen Ablehnung, ohne dass ein Kind

mit einer geistigen Behinderung überhaupt eine Chance erhält, sich zu integrieren. Selbst der Besuch einer Kindertagesstätte muss für Kinder mit einer geistigen Behinderung oft erkämpft werden. Eine Anlaufstelle, an die sich alle Kinder niederschwellig wenden können und die sie unterstützt, damit die Rechtmässigkeit von (Schulbehörden-)Entscheiden überprüft wird, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld: von Familienangehörigen, Fach- und Betreuungspersonen, Institutionsmitarbeitenden oder auch von Jugendarbeitenden. Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Kinder mit geistigen Behinderungen sind auf besonderen Schutz angewiesen. Umso wichtiger ist für sie eine unabhängige Anlaufstelle, die ihre Anliegen ernst nimmt und die dazu beiträgt, dass die Behörden ihrer spezifischen Situation gerecht werden.

insieme Schweiz dankt Ihnen für den Einbezug unsere Stellungnahme bei der Auswertung der Vernehmlassung. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweist **insieme** auf die Stellungnahme der Allianz für eine Ombudsstelle für Kinderrechte, deren Mitglied wir sind.

Freundliche Grüsse

Madeleine Flüeler, Zentralpräsidentin

Rahel Reinert, Mitarbeiterin Sozialpolitik

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
cordelia.ehrich@bj.admin.ch
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 31.10.2017

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Integras, Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik, vertritt die Interessen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die fachlich ausgewiesener, sozial- bzw. sonderpädagogischer Hilfe bedürfen, und engagiert sich für deren Wohl und Rechte. Unserem Verband gehören rund 250 Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe aus der ganzen Schweiz an, in denen mehr als 10'000 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene professionell betreut, gefördert oder geschult werden. Integras ist Mitglied des Netzwerks Kinderrechte sowie Partner der Allianz für eine Ombudsstelle für Kinderrechte (OSKR-Allianz).

Wir nehmen im Folgenden gerne Stellung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

Grundsätzliches

Als Organisation, die sich für die Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016 in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt (A-Status). Diese verlangen als minimale Kriterien für eine NMRI unter anderem auch, dass die nationale Menschenrechtsinstitution für besonders verletzliche Gruppen zugänglich sein soll.

Aus unserer Sicht ist es wichtig, diesen Zugang auch für Kinder zu gewährleisten. Alle Kinder, insbesondere fremdplatzierte Kinder und Jugendliche, haben einen Hilfebedarf, sie brauchen eine solche Möglichkeit, respektive diese Unterstützung, damit sie ihre Rechte auch einfordern können. Um den Zugang zu ihren Rechten auch für Kinder sicherzustellen, um der wiederholten Empfehlung des UN-Kinderrechtsauschusses nachzukommen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen, sowie

angesichts der Ratifizierung des dritten Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention durch die Schweiz, vertreten wir den Standpunkt**, dass in die NMRI im Interesse einer kindgerechten Justiz eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt.**

Zu diesem Zweck sollte in Art. 3 des Gesetzesentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als eine weitere Aufgabe verankert werden. Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen).

Wir empfehlen als dringliches Anliegen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 [neu] den folgenden Punkt beizufügen:

„g. Ombudsschaftliche Aufgaben zum Schutz der Kinderrechte."

Darüber hinaus sind die dafür erforderlichen Kompetenzen – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – im MRIG oder in einer dazugehörigen Verordnung festzuhalten.

Stellungnahme zur Integration einer Ombudsstelle für Kinderrechte in die nationale Menschenrechtsinstitution

Im Folgenden führen wir den Standpunkt von Integras zur Eingliederung einer Ombudsstelle für Kinderrechte in die NMRI aus. Die Wahrung der Kinderrechte erfordert aus folgenden Gründen eine Anlaufstelle für Kinder:

Die Sicht und die Anliegen von Kindern werden oft nicht angemessen berücksichtigt. Dies gilt sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren
Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt somit eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können.

Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht haben/nicht verschafft wird, brauchen sie dieses besondere Angebot
Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen
Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert kommt es trotzdem auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Das Zusammenspiel Ombudsstelle-Nationales Menschenrechtsinstitut stärkt den Praxisbezug der NMRI und macht die Justiz kindgerechter

Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinder- und Menschenrechte insgesamt zu stärken: Erfahrungen aus anderen Ländern wie Frankreich zeigen, dass das Zusammenspiel Synergien ermöglicht, den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, sowie zu Verbesserungen in der Praxis beiträgt. Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können.
Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Mit einer Ombudsstelle für Kinderrechte kann künftig die Situation der Kinder in der Schweiz besser erfasst werden (dies unterstützt das Monitoring).
Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit. Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

Eine rechtlich verankerte Ombudsstelle für Kinderrechte stärkt die Entwicklung präventiver Massnahmen und ermöglicht damit zukünftig Einsparungen öffentlicher Gelder.
Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung.
Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Eine eidgenössische Ombuds- oder Anlaufstelle für Kinderrechte ist effizient und effektiv
Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.
Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten 1 Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache

Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)[1]. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.
Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens einer solchen ernst zu nehmen und zu entkräften.

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln des MRIG

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Die im erläuternden Bericht mehrmals genannte Richtgrösse für einen Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Absatz 2) von einer Million Franken pro Jahr scheint uns angesichts der Breite des Auftrags der NMRI zu tief angesetzt.

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz. Wir teilen die grundsätzlichen Vorbehalte der NGO Plattform Menschenrechte zur universitären Anbindung der NMRI aus folgenden Gründen:

a) Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, nicht mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen.
b) Nachteilige Organisationsform
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.
c) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

[1] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

Diese Risiken müssen im weiteren Verlauf offen angegangen werden und mit geeigneten Massnahmen minimiert werden.

Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung und Schutz der Menschenrechte". Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung alleine beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten. Der Menschenrechtsschutz erhält eine besondere Bedeutung in Bezug auf die Rechte der Kinder, denn diese sind oft nicht in der Lage, ihre Rechte selbst einzufordern. Deshalb ist die explizite Nennung der Aufgabe der NMRI, die Menschenrechte zu schützen unabdingbar.

Wir empfehlen, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte" auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung die ombudsschaftlichen Aufgaben zum Schutz der Kinderrechte (gemäss UN-KRK), sowie die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Diese Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 [neu] die folgenden Punkte beizufügen:

g. Ombudsschaftliche Aufgaben zum Schutz der Kinderrechte.

h. Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone

i. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir schliessen uns bei Art. 5. Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte der Position der NGO Plattform Menschenrechte an: Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.
Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste Art. 5 neu mit „Organisation" betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Wir schliessen uns bei Art. 8 Unabhängigkeit der Position der NGO Plattform Menschenrechte an:

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.
Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik

Karl Diethelm, Präsident Integras

Gabriele E. Rauser, Geschäftsführerin

Service social international – Suisse
Internationaler Sozialdienst – Schweiz
Servizio Sociale Internazionale – Svizzera
International Social Service – Switzerland

BA Justiz
E - 1. Nov. 2017
Act

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Genf, 27. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen.

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Denn der UN-Kinderrechtsauschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4; CO 19). Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen (CCPR/C/CHE/CO/4).

Grundsätzlich begrüssen wir den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sehen wir jedoch noch deutlichen Optimierungsbedarf.

Rue du Valais 9
CP 1469
1211 Genève 1
Suisse
T. +41 22 731 67 00
info@ssi-suisse.org
www.ssi-suisse.org

Dies gilt insbesondere für das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, die im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist. Zentral ist aus unserer Sicht zudem, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht – also auch die Kinderrechte miteinschliesst – und dies explizit im Gesetzestext verankert ist (siehe dazu die Bemerkung zu Artikel 3 – Aufgaben).

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt, wie dies im „Erläuternden Bericht" ausgeführt wird (S. 13 ff).

In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert als Trägerschaft der NMRI eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und legt eine solche Anbindung für die NMRI gesetzlich fest. Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
   Die universitäre Anbindung birgt das Risiko, dass das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, zu Spannungen mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente bestimmte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft sich in der Praxis nachteilig auswirken kann: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den sechs angeschlossenen Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Allerdings ist auch die Alternative einer einzigen Universität als Trägerin untauglich, denn damit verschärft sich das Risiko einer institutionellen Abhängigkeit.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Im erläuternden Bericht schreibt der Bundesrat, dass durch die universitäre Anbindung der NMRI an Institutionen aus dem Hochschulbereich der Einbezug der universitären Standortkantone in die Finanzierung sichergestellt werden soll. Die Standortkantone übernehmen somit beträchtliche Infrastrukturkosten für die Institution. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in Frage. Dies obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird (Vergleiche hierzu die untenstehende Bemerkung zu Art. 8). Des Weiteren ist die NMRI bei einer universitären Anbindung von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig, da die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen aufkommen. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte und auch wenn Art. 2 tel quel in Kraft treten sollte, nehmen wir im Folgenden auch zu den weiteren Elementen der Vorlage Stellung.

Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte" genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte" verwendet. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten.

In Bezug auf die Kinderrechte ist Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den drei Pfeilern *Schutz, Förderung und Mitwirkung* der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2008 wiederspiegelt. Auch der Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat den „Schutz und die Förderung der Menschenrechte" als Zweck der Institution festgelegt.

Es liegt nahe, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Wie im erläuternden Bericht unter Punkt 1.1.1 aufgeführt, wirken NMRI durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Wir begrüssen, dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll.

Allerdings fehlen im Entwurf des MRIG gemäss der Auflistung der Aufgaben nach Art. 3, Abs. 1, lit. a bis f, die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu, denn nur auf der Grundlage eines systematischen Monitorings können Bedarfsanalysen verfasst und Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zielgerichtet formuliert werden. Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5). So ist beispielsweise im Deutschen Institut für Menschenrechte eine spezifische Monitoringstelle für Kinderrechte integriert.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"

„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Die „Pariser Prinzipien" legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. Die Institution muss befugt sein, Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz vertritt die Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie **Zugang zur Justiz** sichergestellt werden muss. Es braucht Mechanismen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dies gilt **insbesondere für Kinder**, da sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer kinderfreundlichen Justiz in der Schweiz nach wie vor ungenügend umgesetzt sind. Probleme bezüglich des Zugangs zur Justiz stellen sich jedoch auch für andere Gruppen, beispielweise für Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBTI-Personen oder Menschen mit Behinderung.

Bei der Förderung des Zugangs zur Justiz kommt der Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Sie verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige institutionelle Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden.

Zur Förderung des Zugangs zur Justiz zählt unter anderem auch die Information zu bestehenden Individualbeschwerdeverfahren, die durch Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantiert werden sowie zu Rekursmöglichkeiten und gegebenenfalls zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren.

Wir fordern daher, die Liste der Aufgabenliste unter Artikel 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
„i) Förderung des Zugangs zur Justiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren" (S.19).

Diesem Punkt messen wir eine hohe Relevanz bei und empfehlen, ihn in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen: **„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."**

Die „Pariser Prinzipien" legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht" steht diesbezüglich Folgendes: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz" (S. 11). Ein breites Mandat der MRI – das auch die Kinderechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine MRI.

Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] „Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. Wir halten es für dysfunktional, die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik hier auszuklammern. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Wir empfehlen im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] um folgenden Zusatz zu ergänzen:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte **in der Innen- und Aussenpolitik."**

Zusammenfassend schlagen wir in Bezug zu Artikel 3 folgende Änderungen vor:
Art. 3 Aufgaben

[1] [neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in den Innen- und Aussenpolitik.
[2] [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.
[3] Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:

a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch;
g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;
i. [neu] Förderung des Zugangs zur Justiz.

[4] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im erläuternden Bericht in Bezug zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird. Demnach sind unter „gesellschaftlichen Kräften" insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter/-innen des Parlaments und von Ministerien zu verstehen. Aus kinderrechtlicher Sicht bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind. Die Aufgabe einer NMRI umfasst auch den Schutz und die Förderung der Kinderrechte. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, Kinder- und Jugendliche als „Expert/innen in eigener Sache" beizuziehen (vergleiche Artikel 12 KRK „Recht auf Anhörung").

Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, die für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der demokratischen Legitimierung der NMRI von Bedeutung sind. So sollte das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums durch den Bund geregelt werden. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine **Notwendigkeit.**

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis durchzusetzen.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

SSI Schweiz
Olivier Geissler, Direktor

JURISTINNEN SCHWEIZ
FEMMES JURISTES SUISSE
GIURISTE SVIZZERA
GIURISTAS SVIZRA
WOMEN LAWYERS SWITZERLAND

EJPD - Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

PDF und Word-Version per E-Mail an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Lugano, 2. Sep. 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. Juni 2017 wurde die Vernehmlassung zum oben genannten Entwurf eröffnet.
Juristinnen Schweiz – Femmes Juristes Suisse – Giuriste Svizzera – Giuristas Svizra (siehe www.lawandwomen.ch, nachfolgend: Juristinnen Schweiz) ist eine 2001 gegründete Berufs- und Vernetzungsorganisation der Schweizer Juristinnen. Es ist unserer Organisation ein Anliegen, die Stimme der Frauen, vor allem der Fachfrauen, die täglich mit dem Recht konfrontiert sind und zu vielen Fragen aus der Praxis und der Theorie heraus besondere Sensibilität und Kenntnisse entwickelt haben, im Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Wir erlauben uns deshalb, zur oben genannten, für den Rechtsstaat bedeutsame Vorlage innert der hierfür vorgesehenen Frist Stellung zu nehmen.

Dr.iur. Rechtsanwältin Alice Reichmuth Pfammatter
Präsidentin Juristinnen Schweiz – Femmes Juristes Suisse – Women Lawyers Switzerland

Rue de Lausanne 81, 1700 Fribourg
T +41 26 322 88 88 F +41 26 322 88 89

Schwanenstrasse 8, 8840 Einsiedeln
T +41 41 810 17 60

alice.reichmuth@lawandwomen.ch
www.lawandwomen.ch

PC-Konto: 17-661943-5

I. Grundsätzliches

Wir befürworten den Entscheid des Bundesrats, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (nachfolgend: NMRI) zu schaffen. Das seit 2011 als befristetes Pilotprojekt errichtete (universitäre) Netzwerk „Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)“ arbeitet zwar sicher hervorragend, es ist aber unverzichtbar, dass die Schweiz als UNO-Mitgliedstaat der Resolution 48/134 der UNO-Generalversammlung vom 04.03.1994 endlich Genüge tut und entsprechende Institution gemäss den dort definierten sog. Pariser Prinzipien (nachfolgend: PP) gestützt auf eine dauerhafte gesetzliche Grundlage schafft. Wir begrüssen deshalb grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat.

Wir sehen jedoch bei mehreren Punkten des Gesetzesentwurfs Verbesserungsbedarf und nehmen anschliessend in diesem Sinne Stellung.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt (A-Status). Die PP müssen Richtschnur für die Ausgestaltung und die entsprechende Institution Ziel des Gesetzesvorhabens sein. Eine NMRI mit B-Status wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich und entspricht auch nicht den Erwartungen, die wir als Juristinnen und Bürgerinnen an die Schweiz stellen. Sie entspricht auch nicht dem Selbstbildnis, das die Schweiz für sich beansprucht. Wir bezweifeln, dass das mit dem Gesetz verfolgte Ziel, das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz auf internationaler Ebene zu stärken (siehe dazu Erläuternder Bericht S. 10, Nr. 1.3.5), sich mit dem einer Institution mit B-Status bzw. mit dem vorgeschlagenen Modell erfüllen lässt.

- Wir laden deshalb den Bundesrat ein, die vorgeschlagene Variante vor dieser Überlegung nochmals zu überprüfen.

II. Zu einzelnen Artikeln

Art. 1: Nationale Menschenrechtsinstitution und vorgesehener Unterstützungsbeitrag

- Art 1 Abs. 1 und Abs. 4

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für nicht optimal. Richtiger wäre es, wenn ein Gesetz von Verfassungs- oder Gesetzesrang sich unmissverständlich zu einer unabhängigen nationalen Institution bekannt und deren Mandat klar definiert hätte (siehe dazu Ziff. 2 PP).

- Wir empfehlen deshalb eine entsprechende spezifische gesetzliche Grundlage.

Immerhin wird in Art. 1 Abs. 4 als Gegenstand der Finanzhilfe eine *Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien“* genannt. Damit stellt das Gesetz *qualitative Anforderungen* an die

zu unterstützende Institution. Diese *explizite Festlegung* scheint uns das Minimum für das erforderliche Bekenntnis und die Übernahme einer entsprechenden Verantwortung des Bundes für diese rechtsstaatlich wichtige Institution.

Nicht befriedigend scheint uns, dass die Finanzhilfe zumindest in ihrer *Minimalhöhe* nicht als gebundene Ausgabe konzipiert ist, sondern nur im Rahmen einer „Kann-Bestimmung" und abhängig von den „bewilligten Krediten" vorgesehen werden soll. Es ist aus den Diskussionen um (kantonale wie um die bundeseigenen) Stellen für Gleichstellung hinlänglich bekannt, dass diese Relativierung einer finanziellen Unterstützung im Rahmen des Budgetverfahrens regelmässig zu Diskussionen und Infragestellungen führt und zum Teil unerträgliche finanzielle Unsicherheiten für die betreffende Institution auslöst. Sie bedeutet oft einen unnötigen zusätzlichen Ressourcenverschleiss für die entsprechende Institution, die einen Teil ihrer Kapazität periodisch dafür aufwenden muss, ihre Tätigkeit im Hinblick auf die politische Debatte zu legitimieren, anstatt sich ihren eigentlichen Aufgaben widmen zu können.

- Ein gesetzliches Bekenntnis zu einer realistischen Minimalhöhe (siehe dazu gleich nachstehend) mit einer gleichzeitigen Kompetenzübertragung an den Bundesrat, periodisch einen angepassten Beitrag festzulegen, ist der vom Grundsatz her vagen und betragsmässig nicht festgelegten Normierung des Finanzbeitrags gemäss vorgelegtem Entwurf unbedingt vorzuziehen.

- Vorgesehene *Höhe des Beitrags*:

Im Erläuternden Bericht ist von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt. Das zeigt auch der Vergleich mit den Budgets von NMRIs der umgebenden europäischen Ländern (u.a. Deutschland: 2.5 Mio €; Österreich: 10,5 Mio €, Irland: 6.3 Mio €, Dänemark: 5.2 Mio €, Finnland: 5.6 Mio €).

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft (konkret von Universitäten und Hochschulen) vorgesehen bzw. werden verlangt. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Der Erläuternde Bericht weist zu Recht darauf hin, dass in der Schweiz mit ihrem kleinräumigen föderalistischen System und der im europäischen Vergleich geringen Staatsquote viele Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene ungenügende Ressourcen haben, um sich das notwendige Wissen über menschenrechtliche Standards zu verschaffen und Grundlagenarbeit für eine grund- und menschenrechtskonforme Umsetzung von rechtlichen Forderungen zu leisten (siehe Erläuternder Bericht S. 7 Abs. 2). Die NMRI muss deshalb in unserer besonders komplexen politischen Situation namentlich auch für diese Akteure differenzierte Arbeit leisten können. Das bedingt, dass sie entsprechend mit Ressourcen ausgestattet wird.

Hinzu kommt, dass auch die Universitäten und Hochschulen angesichts gestiegener Studierendenzahlen unter finanziellem Druck leiden.

- Wir erwarten aus diesen Gründen, dass ein Minimalbeitrag des Bundes gesetzlich festgelegt wird und dies in einem deutlich höheren Umfang (z.B. 5 Mio CHF).

Art. 2: Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +".

Die im Entwurf gewählte Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Es bestehen jedoch grundsätzliche Vorbehalte zur engen universitären Anbindung der NMRI, ungeachtet der (auch) positiven Erfahrungen, welche in der Pilotphase mit dem SKMR gemacht werden konnten:

- *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
  Die universitäre Anbindung kann zu Unvereinbarkeit des öffentlichen rechtspolitischen Engagements für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird (siehe dazu Erläuternder Bericht S. 7 Mitte) mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führen. Akademische Freiheit und Forschungsethos sind charakterisiert von der Ergebnisoffenheit empirischer Forschungen; das Mandat einer Menschenrechtsinstitution vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und muss werthaltige sachbezogene Positionen beziehen. Am Beispiel des *Norwegischen Instituts für Menschenrechte*, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.
- *Nachteilige Organisationsform*
  Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigte die Pilotphase des SKMR: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; Überschneidungen und Kompetenzkonflikte lassen sich nicht ohne weiteres vermeiden. Darunter leiden die Effizienz der Arbeit und der wirkungsvolle Einsatz der knappen Mittel. Wir halten aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftritt, für untauglich. Damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.
- *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
  Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese verdeckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in höchstem Masse in Frage, unabhängig davon, dass die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. dazu unsere die Bemerkungen zu Art. 8, unten.

- Wir verweisen darauf, dass verschiedene *Internationale Gremien* die Schweiz darauf aufmerksam gemacht haben, dass die Anbindung an eine oder mehrere Universitäten nicht akzeptabel ist. So hat der Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte CCPR 2009 ausdrücklich ausgeführt, „dass Universitäten nur einen geringen Teil des Mandates einer Menschenrechtsinstitution ausführen können“ (CCPR 2009, Ziff.7). Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte CESCR hat 2010 die Schweiz ebenfalls angemahnt, dass die SKMR „keinen akzeptablen Ersatz für eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution“ bildet, die in vollem Einklang mit den Pariser Grundsätzen steht (CESCR 2010, Ziff. 6), der Ausschuss gegen die Folter CAT hat die Schweiz 2010 aufgefordert, eine Nationale Menschenrechtsinstitution mit umfassenden Kompetenzen im Bereich der Menschenrechte in Erwägung zu ziehen (CAT 2010, Ziff. 7) und ähnlich haben der Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau CEDAW, der Ausschuss gegen Rassismus CERD und der Ausschuss für die Rechte des Kindes CRC die Schweiz gebeten, eine unabhängige Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Das zeigt, dass die heute vorgelegte Lösung nicht genügt, weil sie den internationalen Erwartungen und dem internationalen Standard nicht entspricht.
- *Die Aufgaben einer NMRI,* wie sei in Ziff. 3 Bst. a PP festgehalten sind, gehen über das hinaus, was universitäre Einrichtungen, die auf Forschung ausgerichtet sind, sinnvollerweise leisten können (siehe auch vorstehend): So soll die NMRI z.B. auch (Einzel-)Fälle von Menschenrechtsverletzungen aufgreifen können (Ziff. 3 Bst. a ii PP), rechtspolitisch und öffentlich vorgehen (Ziff. 3 Bst. a i und iv PP) oder koordinierend tätig sein (Ziff. 3 Bst. b PP) und unter verschiedenen Aspekten auf die praktische Umsetzung der Menschenrechte hinwirken. Für das Aufgreifen von konkreten Fällen ist eine akademische ausgerichtete NMRI denkbar ungeeignet. Dabei könnte die NMRI in Menschenrechtsbelangen, für die (noch) keine niederschwelligen Institutionen bestehen, wie z.B. im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen gegenüber Kindern (im Anwendungsbereich der Kinderrechtskonvention CRC) eine Lücke teilweise kompensieren (wenn auch nicht wirklich ausfüllen)

  Alle genannten Aufgaben liegen allenfalls am Rande einer akademischen Institution, sind aber jedenfalls nicht zentral. Es erscheint deshalb fraglich, ob starke akademische Ausrichtung im Hinblick auf die erforderlichen Aufgaben gemäss PP zu erfüllen vermag.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 wie vorgelegt weiter verfolgt wird.

Art. 3: Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Diese Zwecksetzung ist unvollständig: Es fehlt einerseits an einem klaren Mandat (Ziff. 2 PP) und andererseits an der Ausrichtung an den von der UNO festgelegten Grundsätzen. Die dort festgelegten und gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmäs-

sig verwendet wird, heisst „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte“ (Hervorhebung nur hier; siehe sodann Titel der UNO-Resolution 48/134 und Ziff. 1 PP).

Es gibt keinen triftigen Grund, den Schutzauftrag weg zu lassen.

- Wir plädieren dafür, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte“ auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. werden die Aufgaben der NMRI aufgezählt. Es *fehlen* in der Auflistung offensichtlich die Politikberatung und das Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

> *„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, der Bundesverwaltung und der Bundesversammlung sowie der kantonalen Regierungen, Parlamente und Verwaltungen“*
> *„f. Erstellung von Berichten zur Menschenrechtssituation in ihrer Gesamtheit oder über Teilaspekte und Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz“*

Im Erläuternden Bericht zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (recte: ihrer) Wahl zu kommunizieren“ (S.19).

Diese Befugnis ist für die Kompetenzen und das Ansehen der Institution zentral und so entscheidend, dass es sich aufdrängt, sie in einem zusätzlichen Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen, etwa in folgender Art:

> *„Art. 3 Abs. 1 [neu]*
>
> *Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden, eigenständig Themen ihrer Wahl in allen Tätigkeitsbereichen und Sachgebieten aufzugreifen sowie entsprechende Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen.“*

Im Erläuternden Bericht zu Art. 3 findet sich der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19). Diese Bemerkung erscheint uns in jeder Hinsicht sachfremd. Es ist unabdingbar für die Kohärenz der Politik im Bereich der Menschenrechte, auch die Aussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen, vor allem wirtschaftliche Anliegen (z.B. die Kriegsmaterialausfuhr), die Menschenrechtsaspekte implizieren, haben grenzüberschreitende Aspekte. In diesem Zusammenhang die aussenpolitische Dimension der Menschenrechte ausklammern zu wollen, halten wir für dysfunktional und ungerechtfertigt. Es sei darauf hingewiesen, dass im Übrigen auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat fordern.

Wir sind klar der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

> *(„Art. 3 Abs. 1 [neu]*

Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden, eigenständig Themen ihrer Wahl in allen Tätigkeitsbereichen und Sachgebieten aufzugreifen sowie entsprechende Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen.) ***Sie befasst sich dabei mit allen Fragen der Umsetzung der Menschenrechte, seien diese innenpolitisch oder aussenpolitisch bedeutsam.“***

Zur Möglichkeit, dass die NMRI Einzelfälle aufgreifen können, haben wir bereits in unseren Ausführungen zu Art. 2 Stellung genommen..

Art. 4: Dienstleistungen

Wie dem Erläuternden Bericht zu dieser Bestimmung zu entnehmen ist, erwartet der Bund, dass die NMRI einen Teil seiner Einnahmen erwirtschaftet („Eine wichtige Voraussetzung für den Beitrag des Bundes ist...“, S. 22 des Erläuternden Berichts). Offensichtlich sollen die finanziellen Bundesbeiträge an den die Eigenwirtschaftlichkeit geknüpft werden. Damit verpflichtet der Bund die NMRI zu wirtschaftlicher Abhängigkeit. Dienstleistungen für menschenrechtliche Anliegen sind zwar denkbar, es geht aber u.E. zu weit, den Beitrag des Bundes (praktisch) daran zu knüpfen. Vielmehr muss die Existenz des NMRI auch und gerade dann durch voraussetzungslose staatliche Beiträge gewährleistet sein, wenn es diesem nicht gelingt, einen erheblichen Teil seiner Einnahmen zu erwirtschaften. Es drängt sich unter diesem Gesichtswinkel auf, Art. 4 im Sinne einer Befugnis (und nicht einer Verpflichtung) neu zu formulieren:

„Art. 4 Dienstleistungen
Die NMRI kann im Rahmen ihres Aufgabenbereichs gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden oder Private erbringen.“

Art. 5: Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im Erläuternden Bericht zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird.
Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden sollten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden. Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu):
Der Bundesrat legt den organisatorische Rahmen der NMRI in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz fest.“

Diesem Zusatz entsprechend, sollte Art. 5 neu mit „Organisation“ betitelt werden.

Wir halten sodann dafür, dass die Rechtsform der NMRI im Gesetz festgelegt werden sollte (siehe dazu unten unsere Ausführungen zu Art. 8 a.E.). Diese wäre wohl sinnvollerweise im Organisationsartikel verankern.

Art. 8: Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint positiv.

Wir haben bereits im Zusammenhang mit Art. 1 und Art. 4 darauf hingewiesen, dass die Unabhängigkeit auch in Fragen der *Finanzierung* gewährleistet sein muss. Wir verweisen auch unter diesem Aspekt nochmals auf unsere vorstehenden Ausführungen.

Die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festzuschreiben, zeigt die paradoxe Situation, in der eine NMRI im Rahmen des vorgelegten gesetzlichen Modells gerät. Es besteht in der Tat ein potenzieller Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und einer NMRI, deren Handeln wesensgemäss selbstbestimmt sein soll. Dies sollte ein Grund sein, um das vorgelegte Modell nochmals zu überdenken.

Der Erläuternde Bericht zu Art. 8 macht auf S. 23 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft wahrgenommen werden kann. Als Mindestlösung müsste deshalb in Art. 8 (z.B. in einem neuen Abs. 2) festgehalten werden, dass die NMRI eine eigenständige Rechtform aufweist. Auch unter diesen Umständen ergäben sich aber Fragen, die ungelöst wären. Vor alle wäre unklar, wer die konkrete Rechtform (Verein oder Stiftung) festlegt (d.h. die NMRI gründet). Die Juristinnen Schweiz sind zudem der Ansicht, dass der Verein Nachteile aufweist.

- Es ist deshalb vorzugsweise im Gesetz selber die Rechtsform der Stiftung festzulegen.

Dabei scheint uns angezeigt, dass die Unabhängigkeit der Geschäftstätigkeit auch gegenüber der Stiftungsaufsicht festgehalten wird.

III. Zusammenfassung

1) Wir würden es begrüssen, wenn die NMRI nicht nur im Rahmen eines Finanzhilfe-Gesetzes, sondern in einem ausdrücklich dieser wichtigen Institution gewidmeten Erlasses geregelt wür-

de (Ziff. 2 PP). Dabei wäre es sinnvoll, die Rechtsform (vorzugsweise Stiftung) und die volle Unabhängigkeit in sachlicher Hinsicht zu statuieren.

2) Die Unabhängigkeit der NMRI ist durch einen ausreichenden, voraussetzungslos geschuldeten und in einem Minimum gesetzlich als gebundene Ausgabe konzipierten Beitrag zu sichern. Der angedachte Bundesbeitrag von 1 Mio CHF erscheint für diesen Zweck ungenügend.

3) Die vorgeschriebene Anbindung der NMRI an eine oder mehrere Hochschulen gemäss Art. 2 des Entwurfs befriedigt mit Bezug auf die Aufgaben der NMRI nicht und löst Bedenken im Hinblick auf die Unabhängigkeit aus.

4) Die NMRI darf sich nicht auf die Förderung der Menschenrechte beschränken, sondern soll dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet sein.

5) Das Arbeitsfeld der NMRI muss Aspekte des gesamten staatlichen Tätigkeitsbereichs, der Innen- wie der Aussenpolitik, erfassen können. Die NMRI muss Politikberatung und Monitoring der Menschenrechtslage in der ganzen Schweiz betreiben können.

Im Namen des Vorstandes und der Arbeitsgruppe

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Alice Reichmuth Pfammatter
Präsidentin Juristinnen Schweiz

Prof. Dr. Regula Kägi-Diener
Ehrenpräsidentin Juristinnen Schweiz

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

BA Justiz
E - 3. Okt. 2017
Act

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
2. Okt. 2017
No.

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Herr Bundesrat
Didier Burkhalter
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 29. September 2017

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI): Stellungnahme der Kantone

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 haben Sie die Kantone eingeladen, in randvermerkter Angelegenheit bis zum 31. Oktober 2017 Stellung zu nehmen. Die Kantone haben sich anlässlich der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 29. September 2017 mit dem Entwurf zum Bundesgesetz über die Unterstützung einer NMRI auseinandergesetzt.

Die Kantonsregierungen unterstützen den Vorschlag zur Schaffung einer NMRI, bitten aber um die Berücksichtigung ihrer Anliegen. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, dass die künftige Institution auf die schweizerischen Gegebenheiten ausgerichtet sein muss, wobei Verständnis für den föderalistischen Staatsaufbau unabdingbar ist. Zudem ist aus Sicht der Kantone von grösster Bedeutung, dass eine Delegation von staatlichen Aufgaben ausgeschlossen wird. Was die künftige Beurteilung der NMRI durch die dafür zuständige Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) betrifft, so laden die Kantonsregierungen den Bund ein, die Vorzüge der Schweizer NMRI im Sinne einer Einteilung in die oberste Kategorie ("A-Status") aktiv zu kommunizieren.

Haus der Kantone | Speichergasse 6 | Postfach | CH-3001 Bern | mail@kdk.ch | www.kdk.ch | t + 41 (0) 31 320 30 00
Maison des cantons | Speichergasse 6 | Case postale | CH-3001 Berne | mail@cdc.ch | www.cdc.ch | f + 41 (0) 31 320 30 20

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Konferenz der Kantonsregierungen

Regierungsrat Benedikt Würth
Präsident

Dr. Sandra Maissen
Generalsekretärin

Beilage:
- Stellungnahme der Kantone vom 29. September 2017

Kopie:
- Kantonsregierungen
- Direktorenkonferenzen

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Monsieur le Conseiller fédéral
Didier Burkhalter
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Berne, le 29 septembre 2017

Consultation relative à la loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (INDH) : prise de position des cantons

Madame la Conseillère fédérale,
Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 28 juin 2017, vous avez invité les cantons à prendre position sur l'objet susmentionné jusqu'au 31 octobre 2017. Réunis en assemblée plénière CdC le 29 septembre, les cantons ont examiné le projet de loi fédérale sur le soutien à une institution nationale des droits de l'homme (INDH).

Les gouvernements cantonaux sont favorables à la mise en place d'une INDH, mais ils attendent du Conseil fédéral qu'il prenne en compte leurs propositions. Ils rappellent que l'INDH doit satisfaire aux réalités de la Suisse, tout en respectant les fondements du fédéralisme. Ils considèrent par ailleurs que toute délégation de tâches de l'État à la future institution doit être exclue. Enfin, ils invitent la Confédération à mettre clairement en avant les points forts de l'INDH de sorte à ce qu'elle obtienne la qualification maximale, en l'occurrence le statut A, lorsque la GANHRI (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*) procèdera à son appréciation.

Haus der Kantone | Speichergasse 6 | Postfach | CH-3001 Bern | mail@kdk.ch | www.kdk.ch | t + 41 (0) 31 320 30 00
Maison des cantons | Speichergasse 6 | Case postale | CH-3001 Berne | mail@cdc.ch | www.cdc.ch | f + 41 (0) 31 320 30 20

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

Conférence des gouvernements cantonaux

Benedikt Würth, conseiller d'État
Président

Sandra Maissen
Secrétaire générale

Annexe :
- Prise de position des cantons du 29 septembre 2017

En copie :
- Gouvernements cantonaux
- Conférences des directeurs

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

VERTRAULICH

Stellungnahme

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Plenarversammlung vom 29. September 2017

1. Allgemeine Bemerkungen

1 Die Kantone messen der Wahrung und dem Schutz der Menschenrechte grosse Bedeutung bei. Gleichzeitig sind sie der Ansicht, dass die Menschenrechtslage in der Schweiz grundsätzlich als gut eingestuft werden kann, was unter anderem auch auf das diesbezügliche Verantwortungsbewusstsein der schweizerischen Behörden zurückzuführen ist.

2 Die Kantone haben sich bereits im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Weiterführung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vom 25. September 2015 mit der Frage einer allfälligen nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) auseinandergesetzt. So begrüssten die Kantone die Weiterführung des SKMR während einer Übergangsphase von fünf Jahren und unterstrichen, dass sich das SKMR aufgrund des Dienstleistungscharakters als Kompetenzzentrum etablieren konnte.

3 Ungeachtet der definitiven Form der künftigen Nachfolgeinstitution des SKMR hielten die Kantone fest, dass diese Institution auf die schweizerischen Gegebenheiten ausgerichtet sein müsste, wofür Verständnis für den föderalen Staatsaufbau und Akzeptanz eines unterschiedlichen Vollzugs unerlässliche Eigenschaften darstellen. Zu den weiteren Hauptanliegen der Kantone gehörte die Beibehaltung des Dienstleistungs- und Institutscharakters, die universitäre und dezentrale Struktur mit verschiedenen Standorten sowie klar geregelte Kompetenzen. So unterstrichen die Kantone, dass eine Delegation von staatlichen Aufgaben, insbesondere die Überwachung und Umsetzung sowie Entgegennahme individueller Klagen, nicht in Frage kommen.

4 Die unter Ziffer 2 und 3 aufgeführten Bemerkungen und Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Delegation von staatlichen Aufgaben, stellen auch im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme den kantonalen Referenzrahmen hinsichtlich der Schaffung einer NMRI dar. Der Schutz der Menschenrechte ist eine staatliche Aufgabe und kann nicht an eine NMRI delegiert werden.

Haus der Kantone | Speichergasse 6 | Postfach | CH-3001 Bern | mail@kdk.ch | www.kdk.ch | t + 41 (0) 31 320 30 00
Maison des cantons | Speichergasse 6 | Case postale | CH-3001 Berne | mail@cdc.ch | www.cdc.ch | f + 41 (0) 31 320 30 20

2. Grundsätzliche Positionierung zur Schaffung einer NMRI

5 Die Kantone begrüssen den Beschluss des Bundesrates, eine Nachfolgeinstitution im Sinne einer Weiterentwicklung des SKMR zu schaffen und drücken hiermit ihre grundsätzliche Unterstützung für die Schaffung einer NMRI gemäss MRIG aus. Das als "SKMR+" konzipierte Modell baut auf Kompetenzen und Erfahrungen der bereits involvierten Akteure auf und behält den für die Kantone wichtigen Dienstleistungscharakter weiterhin bei.

6 Aus Sicht der Kantone stellt das vorgeschlagene Modell eine gutschweizerische Kompromisslösung dar, wobei die wichtigsten Anliegen einer Mehrheit der Akteure berücksichtigt wurden. Durch die Schaffung einer solchen NMRI unterstreicht die Schweiz ihr Engagement im Bereich der Menschenrechte und erfüllt die wichtigsten Kriterien der dafür massgeblichen Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen. Allfällige Abänderungen in der Organisationsform oder die Ausweitung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kompetenzen der NMRI sind aus Sicht der Kantone nicht zielführend.

7 Die Kantone begrüssen den klar definierten Aufgabenbereich der künftigen Institution insbesondere der unter Art. 3, Abs.2 MRIG festgehaltenen Bestimmung, wonach die NMRI keine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen kann. Eine Delegation von staatlichen Aufgaben, insbesondere die Annahme individueller Klagen, bleibt somit weiterhin ausgeschlossen. Da die Kantone aber insbesondere auch dem Schutz der Rechte der Kinder grosse Bedeutung zumessen, sollte die NMRI auch in diesem Bereich unterstützend und beratend tätig sein können – eine eigentliche Ombudsfunktion kann ihr hierbei aber aus den genannten Gründen nicht zukommen. Um den Schutz der Kinderrechte zu unterstützen erachten die Kantone, dass eine diesbezügliche Bestimmung zur Beratung im Aufgabenkatalog gesetzlich verankert werden könnte.

8 Zudem sollte die NMRI dazu beitragen, das Verständnis der Kontrollorgane der Vereinten Nationen für die föderale Struktur der Schweiz zu stärken. Skeptisch stehen die Kantone der Befugnis der NMRI gegenüber, Empfehlungen im Rahmen von Staatenberichtsverfahren aussprechen zu können.

9 Ebenfalls begrüssen die Kantone die universitäre Verankerung der künftigen Institution. Dies führt den hohen Wissenschaftlichkeitsgrad des SKMR fort. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, dass eine Netzwerkstruktur mit verschiedenen Standorten den Wissenstransfer sowie Sichtbarkeit der NMRI stärkt und dem föderalen Staatsaufbau der Schweiz Rechnung trägt.

10 Hinsichtlich der Finanzierung erachten die Kantone, dass der vom Bundesrat vorgesehene Bundesbeitrag in der Richtgrösse von 1 Million Franken als angemessen, um die Aktivitäten der NMRI zu unterstützen. Allerdings weisen die Kantone darauf hin, dass ein breites thematisches Betätigungsfeld sich positiv auf die globale Bewertung der künftigen Institution auswirken würde. Eine moderate Erhöhung des Bundesbeitrags könnte somit die Unabhängigkeit stärken. Zudem weisen die Kantone darauf hin, dass die Standortkantone bereits im Rahmen des SKMR einen wichtigen Beitrag aufgrund der Querfinanzierung geleistet haben. Sie nehmen daher zu Kenntnis, dass die Standortkantone im Falle einer Beteiligung ihrer Hochschulen weiterhin einen Beitrag mittels Bereitstellung von Infrastruktur leisten werden. Angesichts der Sparmassnahmen in vielen Kantonen darf dieser Beitrag in Zukunft aber nicht zunehmen.

11 In Bezug auf die unter Art. 5 MRIG beschriebene Vorgabe der pluralistischen Vertretung gesellschaftlicher Kräfte in der NMRI unterstreichen die Kantone, dass Vertreter von Bund und Kantonen in gleicher Funktion und in ausgeglichener Weise einbezogen werden sollten, um eine angemessene Vertretung der föderalen Ebenen zu gewährleisten.

Child-friendly Justice 2020
Kinderanwaltschaft Schweiz

BA Justiz
E 27. Okt. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Winterthur, 26. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der Nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG nehmen wir wie folgt Stellung:

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.
- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

Kinderanwaltschaft Schweiz
Zürcherstrasse 41, Industriegebäude 100, CH-8400 Winterthur
Telefon +41 (0)52 260 15 55, info@kinderanwaltschaft.ch
www.kinderanwaltschaft.ch

Spendenkonto
Raiffeisenbank, Winterthur
CH16 8148 5000 0078 5390 9
PC 90-99200-4

Stellungnahme beschränkt sich auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.
Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.
Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akten-

einsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Die Ombudsstelle für Kinderrechte arbeitet interdisziplinär und ist unabhängig. Sie erhält vom Staat keine inhaltlichen Vorgaben und ist an keine Weisungen gebunden. Ihre Leitung wird von der Legislative bestimmt.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen bekannt ist. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer- und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen

Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Die Kosten einer Ombudsstelle werden jedoch durch Einsparungen bei unnötigen Betreuungskosten mehr als aufgewogen. Hohe unnötige Kosten fallen insbesondere dort an, wo die Kooperationsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen durch Fehler im Rechtssystem verunmöglicht wird und es zu unnötigen kostenintensiven Eskalationen kommt. Mangelnde Information, kein Recht auf Gehör und fehlende Partizipation können zu Fehlentscheiden führen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann rechtzeitig sicherstellen, dass den Kindern ihre Rechte zugesprochen werden. Damit werden Folgekosten vermieden. Dank einer Ombudsstelle kann die Belastung der Kinder und Familien gesenkt und langfristige hohe Kosten eingespart werden.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)[1]. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige

[1] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte
Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

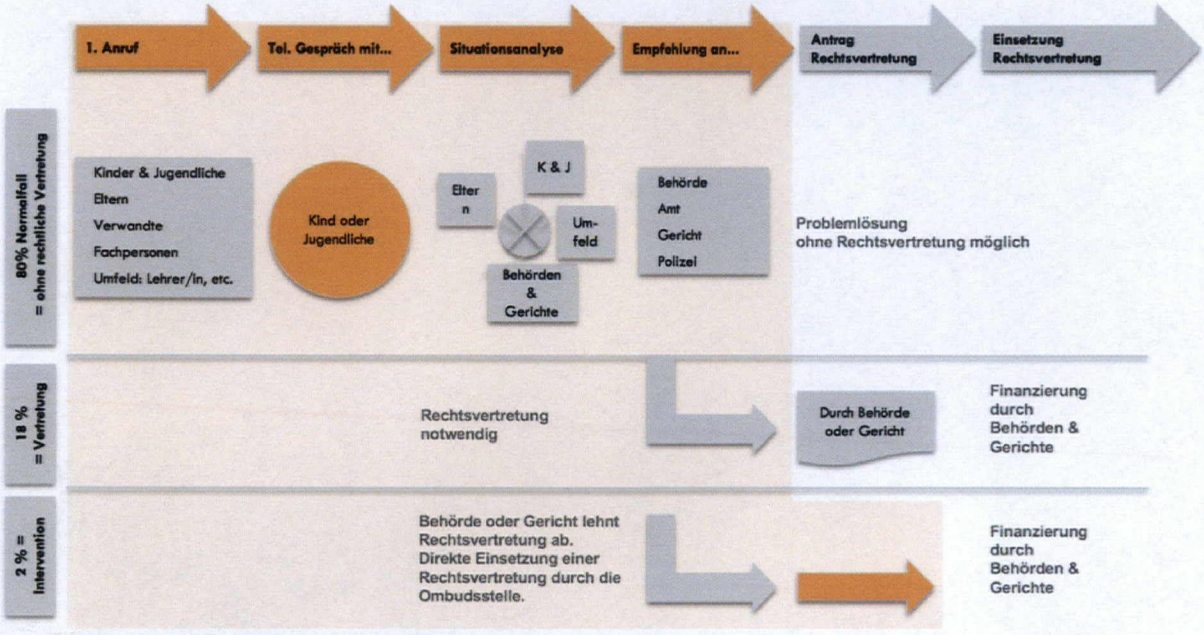
Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern
Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird:
«g. Ombudstätigkeit für Kinder».

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die

Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

Ablauf der Beratungen an einer Ombudsstelle für Kinderrechte



Im Namen aller betroffenen Kinder und Jugendlichen danken wir Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Kinderanwaltschaft Schweiz

Irène Inderbitzin
Executive MBA HSG
Geschäftsführerin

C. Schaufelberger

Claudia Schaufelberger
MLaw UZH
Leiterin Kinder & Jugendliche

BA Justiz
E -3. Aug. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG – wir fordern eine nationale Ombudsstelle für Kinderrechte

Basel,
25. Juli 2017

Kinderbüro Basel
Auf der Lyss 20
4051 Basel

Tel.: 061 263 33 55

info@kinderbuero-basel.ch
www.kinderbuero-basel.ch

Postcheck-Konto
40-250884-5

Sehr geehrte Damen und Herren

Sehr geehrte Frau Ehrich

Das Kinderbüro Basel bedankt sich für die Möglichkeit zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsorganisation MRIG Stellung zu beziehen. Bitte lesen Sie die vorliegende Vernehmlassungsantwort sorgfältig durch.

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.
- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

kinderbüro basel

Stellungnahme beschränkt sich auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von

kinderbüro basel

Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Die Ombudsstelle für Kinderrechte arbeitet interdisziplinär und ist unabhängig. Sie erhält vom Staat keine inhaltlichen Vorgaben und ist an keine Weisungen gebunden. Ihre Leitung wird von der Legislative bestimmt.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen bekannt ist. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist

kinderbüro basel

die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer- und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen

Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Dass die Kosten einer Ombudsstelle durch Einsparungen mehr als aufgewogen werden, lässt sich am einfachsten am Beispiel von Heimplatzierungen aufzeigen. Wenn man von durchschnittlichen Kosten einer Heimplatzierung von 500 Franken pro Tag ausgeht, entsprechen die Gesamtkosten der Ombudsstelle für Kinderrechte in der Höhe von 1 Million Franken pro Jahr den Kosten für eine einjährige Heimplatzierung von nur fünf Kindern. Heimplatzierungen sind oft eine unverzichtbare und hilfreiche Massnahme. Sie sind aber ein starker Eingriff, der nur vorgenommen werden soll, wenn weniger einschneidende Massnahmen nicht oder nicht mehr ausreichen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann dank frühzeitigem Eingreifen manchmal verhindern, dass eine Situation eskaliert, sodass eine Heimplatzierung nicht nötig wird. Wenn so nur fünf einjährige Heimaufenthalte verhindert werden können, sind die Kosten der Ombudsstelle bereits gedeckt. In anderen Bereichen ist der Nutzen einer Ombudsstelle schwerer quantifizierbar, übersteigt aber die Kosten ebenfalls bei Weitem – insbesondere, wenn man zusätzlich die Vermeidung der nicht mit Geld bezifferbaren Belastung für Kinder und Familien in die Betrachtung miteinbezieht. Langfristig trägt die Ombudsstelle durch die Verbesserung des ganzen Systems zu einer Kostensenkung bei.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems

kinderbüro basel

abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)[1]. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

---

[1] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

kinderbüro basel

Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern

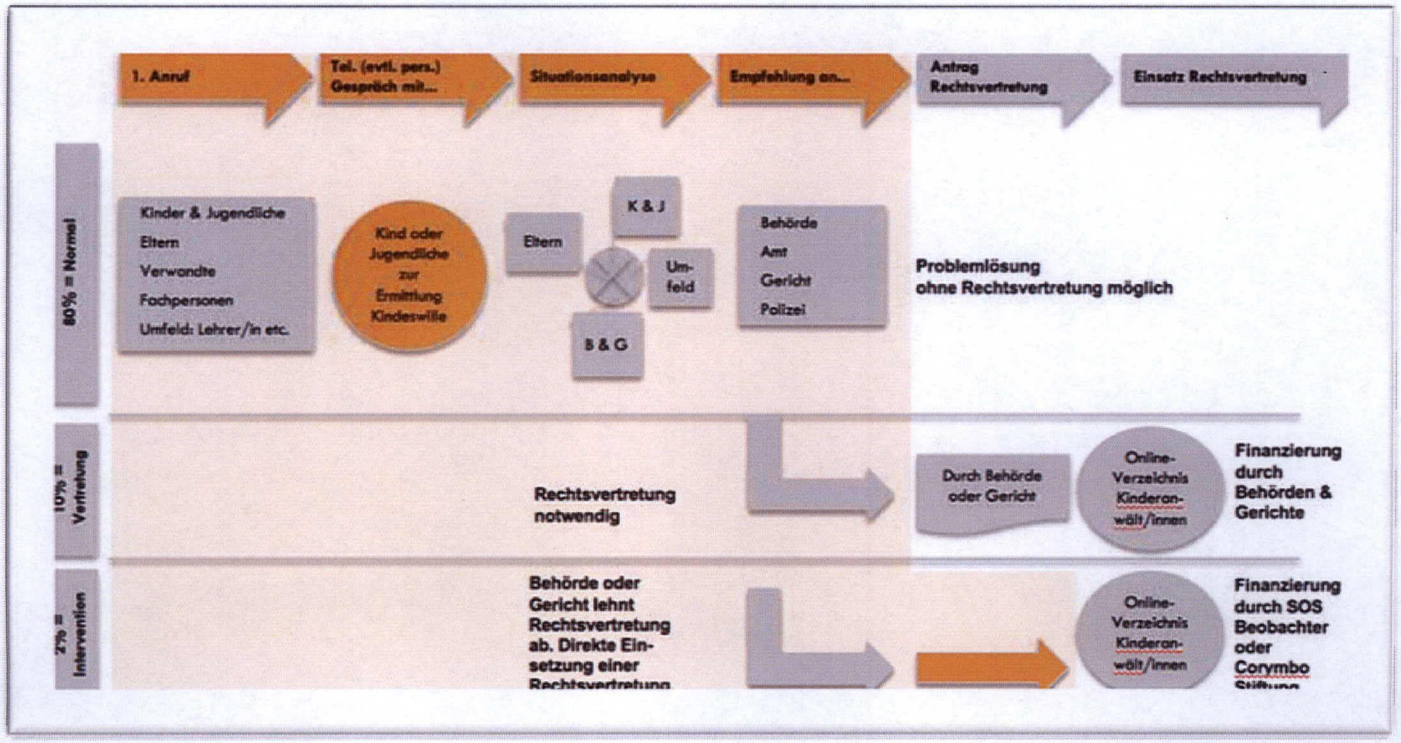
Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird:

«g. Ombudstätigkeit für Kinder».

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

kinderbüro basel

Ablauf der Beratungen an einer Ombudsstelle für Kinderrechte



Die vorliegende Vernehmlassungsantwort wurde in einer Allianz von unterschiedlichen Organisationen, darunter auch das Kinderbüro Basel, erarbeitet. Wir bitten Sie, diese Antwort und unser Anliegen sorgfältig zu prüfen.

Freundliche Grüsse

Mirjam Rotzler

Geschäftsführerin Kinderbüro Basel

DOJ AFAJ
Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz
Association faîtière suisse pour l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 23. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Ehrich

Der Dachverband Offen Kinder- und Jugendarbeit DOJ/AFAJ versteht Kinder- und Jugendförderung als ein wirkungsvolles, polyvalentes und lebensnahes Angebot, das eine breite Palette von Massnahmen und Methoden umfasst. Wir bestehen aus 18 Kollektivmitgliedern, welche sich aus kantonalen und regionalen Verbänden der Offenen Kinder- und Jugendarbeit zusammensetzen. Durch unsere Kollektivmitglieder sind bei uns über 1200 Kinder- und Jugendarbeitseinrichtungen als Anschlussmitglieder direkt angeschlossen. Als Dachverband agieren wir auf nationaler, interkantonaler sowie internationaler Ebene unter Berücksichtigung der föderalistischen Kultur und Struktur der Schweiz.

Gerne lassen wir Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zur erwähnten Vernehmlassung zukommen.

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.

- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

Stellungnahme beschränkt sich auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt.
Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Die Ombudsstelle für Kinderrechte arbeitet interdisziplinär und ist unabhängig. Sie erhält vom Staat keine inhaltlichen Vorgaben und ist an keine Weisungen gebunden. Ihre Leitung wird von der Legislative bestimmt.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen bekannt ist. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer- und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen

Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Die Kosten einer Ombudsstelle werden jedoch durch Einsparungen bei unnötigen Betreuungskosten mehr als aufgewogen. Hohe unnötige Kosten fallen insbesondere dort an, wo die Kooperationsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen durch Fehler im Rechtssystem verunmöglicht wird und es zu unnötigen kostenintensiven Eskalationen kommt. Mangelnde Information, kein Recht auf Gehör und fehlende Partizipation können zu Fehlentscheiden führen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann rechtzeitig sicherstellen, dass den Kindern ihre Rechte zugesprochen werden. Damit werden Folgekosten vermieden. Dank einer Ombudsstelle kann die Belastung der Kinder und Familien gesenkt und langfristige hohe Kosten eingespart werden.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken).
Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

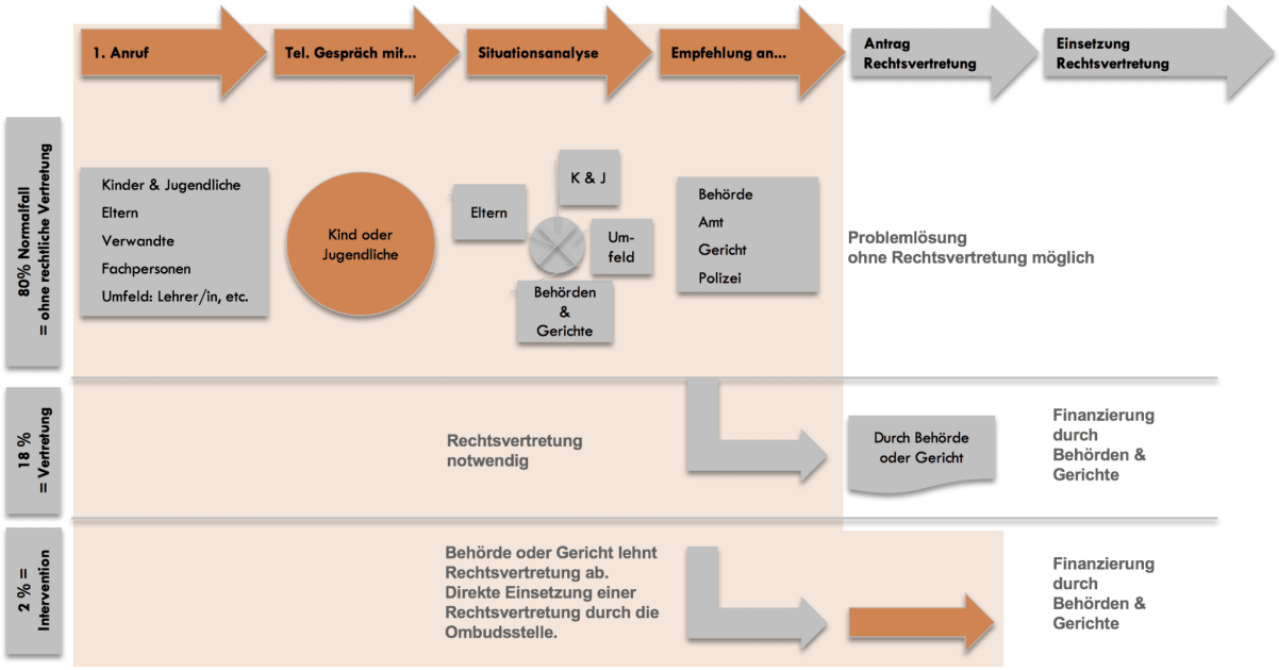
Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern

Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird: «g. Ombudstätigkeit für Kinder».

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

Ablauf der Beratungen an einer Ombudsstelle für Kinderrechte



Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme und mit freundlichen Grüssen

Marcus Casutt, Geschäftsleiter DOJ/AFAJ

Geschäftsstelle | Pavillonweg 3 | 3012 Bern | Tel. 031 300 20 55 | Fax. 031 300 20 57
welcome@doj.ch | www.doj.ch

KINDERRECHTE OSTSCHWEIZ

BA Justiz
E 29. Sep. 2017
Act

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

St. Gallen, 27. September 17

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung:

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen.

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Der UN-Kinderrechtsauschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem **spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte** zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4; CO 19). Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen (CCPR/C/CHE/CO/4). Auch der Einbezug der ‚Pariser Prinzipien' als Grundlage für deren Ausgestaltung erachten wir als notwendig.

Grundsätzlich begrüssen wir den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sehen wir jedoch noch deutlichen Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für das ***Kriterium der Unabhängigkeit*** der künftigen NMRI, die im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist. Zentral ist aus unserer Sicht zudem, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht – **also auch die Kinderrechte mit einschliesst** – und dass dies explizit im Gesetzestext verankert ist (siehe dazu die Bemerkung zu Artikel 3 – Aufgaben).

Kinderrechte Ostschweiz • Achslenstrasse 4 • 9016 St.Gallen • www.kinderrechte-ostschweiz.ch

KINDERRECHTE OSTSCHWEIZ

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die **Vorgaben der ‚Pariser Prinzipien' vollumfänglich erfüllt**. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt, wie dies im „Erläuternden Bericht" ausgeführt wird (S. 13 ff).

In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechts-institution gemäss den **„Pariser Prinzipien"** genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Art. 2 Trägerschaft

Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) ***Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit***
Die universitäre Anbindung birgt das Risiko, dass das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, zu Spannungen mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führt. Am **Beispiel des Norwegischen Instituts** für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI **zum Scheitern bringen kann**.

b) ***Nachteilige Organisationsform***
Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass sich ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft in der Praxis nachteilig auswirken kann: Der **Koordinationsaufwand** der SKMR-Geschäftsstelle mit den sechs angeschlossenen Instituten von fünf Universitäten ist **beträchtlich**; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Allerdings ist auch die Alternative einer **einzigen Universität als Trägerin untauglich**, denn damit verschärft sich das Risiko einer institutionellen Abhängigkeit.

c) ***Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit***
Im erläuternden Bericht schreibt der Bundesrat, dass durch die universitäre Anbindung der NMRI an Institutionen aus dem Hochschulbereich der Einbezug der universitären Standortkantone in die Finanzierung sichergestellt werden soll. Die Standortkantone übernehmen somit beträchtliche

Infrastrukturkosten für die Institution. **Diese können bei Finanzknappheit die Institution gefährden. Bei Sparprogrammen in den Kantonen könnte diese Stelle auch betroffen sein.** Fraglich ist aber auch, ob mit dieser Einbindung das schweizweite Wirken der Menschenrechtsstelle sichergestellt werden könnte.

Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte" genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel **„Förderung *und Schutz* der Menschenrechte"** verwendet. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten.

In Bezug auf die **Kinderrechte ist Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche** der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den **drei Pfeilern *Schutz, Förderung und Mitwirkung* der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahre 2008** wiederspiegelt. Auch der Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat den „Schutz und die Förderung der Menschenrechte" als Zweck der Institution festgelegt.

Es liegt nahe, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Wie im erläuternden Bericht unter Punkt 1.1.1 aufgeführt, wirken NMRI durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Wir begrüssen, dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll.

Allerdings fehlen im Entwurf des MRIG gemäss der Auflistung der Aufgaben nach Art. 3, Abs. 1, lit. a bis f, die **Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings**. Beide Aufgabenbereiche müssen zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem **Monitoring eine wichtige Bedeutung** zu, denn nur auf der Grundlage eines systematischen Monitorings können Bedarfsanalysen verfasst und Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zielgerichtet formuliert werden. Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind **Vertragsstaaten** nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention **verpflichtet**, die **Umsetzung der Konvention zu überwachen** (CRC/GC/2003/5). So ist beispielsweise im Deutschen Institut für Menschenrechte eine spezifische Monitoringstelle für Kinderrechte integriert.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Die ‚Pariser Prinzipien' legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in eine nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte, Einzelfälle betreffende, Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. **Die Institution muss befugt sein,**

Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Der Vorstand des Vereins Kinderrechte Ostschweiz vertritt die Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie **Zugang, für Kinder, bzw. deren Vertretende zur Justiz sichergestellt werden muss**. Es braucht Mechanismen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dies gilt **insbesondere für Kinder**, da sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer **kinderfreundlichen Justiz in der Schweiz nach wie vor ungenügend umgesetzt sind.**

Zur Förderung des Zugangs zur Justiz zählt unter anderem auch die Information zu bestehenden Individualbeschwerdeverfahren, die durch Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantiert werden sowie zu Rekursmöglichkeiten und gegebenenfalls zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren.

Wir fordern daher, die Liste der Aufgabenliste unter Artikel 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
„i) Förderung des Zugangs zur Justiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren" (S.19).

Diesem Punkt messen wir eine hohe Relevanz bei und empfehlen, ihn in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen: **„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."**

Die „Pariser Prinzipien" legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht" steht diesbezüglich Folgendes: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz" (S. 11). **Ein breites Mandat der MRI – das auch die Kinderechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine MRI.**

Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] „Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. Wir halten es für dysfunktional, die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik hier auszuklammern. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

KINDERRECHTE OSTSCHWEIZ

Wir empfehlen im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] um folgenden Zusatz zu ergänzen:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte **in der Innen- und Aussenpolitik.**"

Zusammenfassend schlagen wir in Bezug zu Artikel 3 folgende Änderungen vor:

Art. 3 Aufgaben

[1] [neu] **Zum Gegenstandsbereich der NMRI** gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte **einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik.**

[2] [neu] **Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden** und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.

[3] **Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:**

a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch;
g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;
i. [neu] Förderung des Zugangs zur Justiz.

[4] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im erläuternden Bericht in Bezug zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird. Demnach sind unter „gesellschaftlichen Kräften" insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter/-innen des Parlaments und von Ministerien zu verstehen. **Aus kinderrechtlicher Sicht bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind.** Die Aufgabe einer NMRI umfasst auch den Schutz und die Förderung der Kinderrechte. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, **Kinder- und Jugendliche als „Expert/innen in eigener Sache" beizuziehen** (vergleiche Artikel 12 KRK „Recht auf Anhörung").

KINDERRECHTE OSTSCHWEIZ

Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf am Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihrer Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, die für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der demokratischen Legitimierung der NMRI von Bedeutung sind. So sollte das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die **Wahl des Direktoriums durch den Bund geregelt werden**. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern **müssen vorgängig geregelt werden.**

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den ‚Pariser Prinzipien' in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine **Notwendigkeit.**

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die **eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI** unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis durchzusetzen.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Einwände und Ergänzungsvorschläge und beantworten gerne Ihre Fragen

Freundliche Grüsse Th. Engeler

Kinderrechte Ostschweiz
Engeler Theres
Achslenstr. 4
9016 St. Gallen

Kinderschutz Schweiz
Protection de l'enfance Suisse
Protezione dell'infanzia Svizzera

Seftigenstrasse 41 | 3007 Bern
Telefon +41 31 384 29 29
info@kinderschutz.ch | www.kinderschutz.ch

Département de justice et police
Office fédéral de la justice
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne
Par E-Mail: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Berne, le 31 octobre 2017

Consultation relative à l'avant-projet de Loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)

Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames et Messieurs,

Protection de l'enfance Suisse vous remercie de l'opportunité qui lui est offerte de prendre part à la consultation relative à l'avant-projet de Loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH). En qualité de fondation active au niveau national, Protection de l'enfance Suisse se mobilise pour que tous les enfants puissent grandir dignement en préservant leur intégrité physique, psychique et sexuelle. Nous saluons expressément la volonté du Conseil fédéral traduite par ce projet de créer une institution nationale des droits de l'homme (INDH).

La création d'une INDH et des bases légales nécessaires à cet effet (LIDH) dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme revêt une grande importance, également pour les droits de l'enfant. Dans la perspective de la protection de l'enfant ainsi que de la Convention des droits de l'enfant de l'ONU (CDE), la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes doivent être au centre des réflexions. Dans sa prise de position, Protection de l'enfance Suisse se focalise sur l'importance et les effets de cette loi pour les enfants et les jeunes ainsi que pour leurs droits.

1 Remarques d'ordre général

En ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE), la Suisse s'est engagée à garantir l'application des droits des enfants à la protection, au soutien et à la participation pour tous les enfants vivant sur son territoire. Afin d'assurer la mise en œuvre et la reconnaissance de la CDE, le Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant a recommandé à plusieurs reprises de créer une institution qui aurait pour mission de surveiller le respect des droits de l'homme et serait dotée d'un mécanisme de surveillance spécifique pour les droits de l'enfant (CRC/C/15/Add. 182 et CRC/C/CHE/CO/2-4).

La compétence de l'INDH devrait s'étendre à la protection et à la promotion de tous les droits humains – et inclure explicitement les droits de l'enfant. Concernant le mise en application de la CDE, des tâches spécifiques doivent être dévolues à l'INDH. En se fondant sur les recommandations du Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant, les aspects suivants revêtent une importance centrale sous l'angle des droits de l'enfant :

- la promotion et la protection des droits de l'enfant, à la fois sur le plan de la politique intérieure et extérieure de la Suisse
- le suivi de la mise en application de la CDE
- la formulation de recommandations à l'attention des autorités politiques et administratives à tous les échelons de l'Etat
- la possibilité de conseiller les acteurs du domaine politique et administratif
- une justice adaptée aux enfants : la possibilité, pour les enfants, de déposer une plainte auprès d'un organe compétent ou d'un service de médiation directement accessible.

La mission de la Suisse en faveur des droits de l'homme a un caractère constitutionnel (art. 54 al. 2 Cst.). Dans sa politique extérieure, la Suisse s'investit activement pour protéger et promouvoir les droits de l'homme. Pour continuer d'être considérée au niveau international comme un acteur crédible et exemplaire, la Suisse se doit, à notre avis, d'ambitionner d'emblée une INDH dotée du « statut A », ce qui correspond à la pleine application des Principes de Paris. Protection de l'enfance Suisse approuve la direction générale du projet de loi mais estime toutefois que certains points doivent être encore améliorés ; elle partage en cela les réserves d'autres organisations engagées en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Ces réserves concernent en particulier la question de l'indépendance de la future INDH (voir 2, Art. 3 Tâches et Art. 8 Indépendance).

2 Remarques concernant les différents articles

En qualité de membre du comité du Réseau suisse des droits de l'enfant (RSDE) et de membre de la plateforme droits humains des ONG, nous renvoyons aux positions auxquelles nous adhérons plei-

nement, déposées par ces deux organisations dans le cadre de la consultation. Nous nous limiterons donc à formuler des remarques et des propositions de modification spécifiques à propos des articles 1, 2, 3, 5 et 8.

Art. 1 Institution nationale des droits de l'homme
Protection de l'enfance Suisse prend acte du fait que le projet de loi constitue la base légale pour accorder une aide financière à la LIDH (Art. 1, al. 1).

Concernant les aides financières annuelles qui prennent la forme d'une contribution au coût d'exploitation de l'institution (aides financières), le calcul est effectué sur la base de l'expérience du projet pilote « Centre suisse de compétence pour les droits humains » (CSDH) pour une valeur indicative d'un million de francs. Même si l'article 2 (al. 2) prévoit des contributions supplémentaires de la part des institutions du domaine des hautes écoles sur le plan des infrastructures, la comparaison avec d'autres pays européens dotés d'institutions comparables et ayant un nombre d'habitants comparable (nous citerons ici l'Autriche, le Danemark et la Finlande : voir page 3 du Rapport explicatif sur la LIDH) montre que les aides financières prévues sont insuffisantes pour permettre de mener à bien de manière « indépendante » les tâches citées à l'article 3.

L'alinéa 4 précise que les subventions sont versées à une INDH au sens des Principes de Paris. Il y a lieu de saluer le fait qu'il en est fait mention ici explicitement.

Art. 2 Rattachement à des institutions du domaine des hautes écoles
L'alinéa 1 mentionne que l'INDH peut être rattachée à une ou plusieurs hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles (en vertu de l'ordonnance sur la LEHE). Cette variante correspond au modèle « Statu quo + » et fait référence à l'ancrage universitaire du CSDH. Dans la variante que préconise le projet, le rattachement à une institution universitaire est inscrit dans la loi. Protection de l'enfance Suisse a, à cet égard, trois objections essentielles et recommande de renoncer au rattachement à une institution universitaire ou alors de minimiser, par des mesures appropriées, les risques que cette option comporte :

1) <u>Mandat en matière de droits de l'homme et liberté académique difficilement conciliables</u>
   Un engagement public pour les droits de l'homme tel qu'il est prévu pour l'INDH prend appui sur le cadre normatif des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Une attitude dictée par les instruments normatifs relatifs aux droits de l'homme entre en conflit avec la liberté académique et l'éthique de la recherche. Les conflits qui feraient obstacle au bon fonctionnement de l'INDH sont inévitables (voir à ce propos les expériences négatives de la Norvège).

2) Forme d'organisation nécessitant beaucoup d'investissement en matière de coordination
Il convient de renoncer à assurer le soutien de l'INDH par un nombre élevé d'institutions. Les expériences du CSDH montrent que le rattachement à cinq universités a entraîné des investissements considérables en matière de coordination et une diminution de l'efficacité ainsi qu'une utilisation moins performante des moyens financiers limités.

3) Des subventionnements cachés au détriment de l'indépendance
Le projet prévoit de faire intervenir les cantons concernés (en raison de leur université) dans le financement (coût des infrastructures) de l'INDH. Sous cette forme, l'INDH se trouve dans une dépendance financière face aux décisions budgétaires des parlements cantonaux. Les cantons sont soumis actuellement à une forte pression concernant les coûts, ce qui accentue la situation de dépendance de l'INDH.

Il y a lieu de tenir compte par la suite de tous les risques inhérents à ce projet et d'y remédier par des mesures appropriées.

Art. 3 Tâches
Le but de l'INDH tel que formulé dans l'alinéa 1 « promouvoir les droits de l'homme en Suisse » est trop restrictif. L'aspect de la protection des droits de l'homme manque ici (voir à ce propos la formulation dans les Principes de Paris 'promouvoir et protéger les droits de l'homme'). Si l'on prend en considération les enfants, la protection des droits humains revêt une importance centrale car en général, les enfants ne peuvent pas réclamer eux-mêmes leurs droits ; les droits humains des enfants doivent donc être protégés activement. Le contrat-cadre du CSDH inclut la protection des droits humains. Il devrait en être de même pour l'INDH et cet aspect devrait être inscrit dans la loi.

> L'art. 3 al. 1 doit donc contenir la formulation : **« promouvoir et protéger les droits de l'homme »**

Dans le rapport explicatif concernant le projet de LIDH, les domaines d'activité cités de l'INDH sont : la recherche, le monitorage, les conseils politiques, l'éducation aux droits de l'homme et la sensibilisation. Protection de l'enfance Suisse accueille très positivement le fait qu'à l'article 3 al. 1 lettre e, « l'éducation aux droits de l'homme » figure comme l'une des tâches ; la sensibilisation et l'éducation des enfants dans le domaine des droits de l'enfant revêtent une grande importance. Si l'on se réfère aux domaines d'activité cités plus haut, le monitorage relatif à l'application des droits de l'homme et les conseils politiques manquent dans la liste des tâches mentionnées à l'alinéa 1.

Une surveillance (monitorage) systématique de l'application des droits de l'homme (respectivement de la CDE) constitue une base essentielle pour définir ce qu'il convient de faire au niveau politique,

plus précisément, pour concevoir et mettre en place les mesures appropriées en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse afin de réaliser les droits de l'enfant. Comme le rappelle le Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant, les Etats parties sont tenus, en vertu des articles 4 et 44 de la CDE, de surveiller la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant (CRC/GC/2003/5). L'INDH devrait par ailleurs pouvoir transmettre le résultat de ses analyses sous forme de recommandations et de conseils politiques aux acteurs de la politique et de l'administration. Le monitorage et les conseils doivent obligatoirement avoir lieu en dehors des prestations de services définies à l'article 4 ; autrement dit, ils doivent avoir le statut de tâches permanentes.

> La liste des tâches citées à l'art. 3 al. 1 devrait être complétée comme suit :
> **g. Conseils politiques, en particulier à l'attention du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons ;**
> **h. Surveillance (monitorage) de la situation des droits de l'homme en Suisse**

Assurer aux enfants un accès à la justice sans discrimination revêt une importance majeure dans l'optique de la protection de l'enfant et des droits de l'enfant. Pour être efficace, la protection des droits humains doit inclure le niveau individuel, c'est-à-dire accorder le droit de déposer une plainte individuelle. Ceci revêt une importance particulière pour les enfants qui, en raison de leur stade de développement, sont particulièrement fragiles face aux atteintes portées aux droits humains – ainsi que pour d'autres groupes vulnérables (les femmes, les migrants, les personnes LGBTI, les personnes handicapées et d'autres).

Les « Principes de Paris » formulent des directives générales quant à la manière dont les organes habilités à traiter des plaintes peuvent être intégrés aux institutions nationales des droits de l'homme : ceci inclut la possibilité d'attribuer à l'INDH la compétence de recevoir dans certains cas des plaintes individuelles et des pétitions et de les examiner. Dans les recommandations qu'il a adressées à la Suisse, le Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant a recommandé à diverses reprises à la Suisse de créer une INDH qui serait dotée d'un mécanisme de surveillance spécifique concernant les droits de l'enfant. Protection de l'enfance Suisse se mobilise pour que la protection des droits humains prenne également en compte le niveau individuel et garantisse un accès sans discrimination à la justice. La future INDH joue un rôle essentiel, en tant que centre de compétence, dans la promotion de l'accès à la justice. En raison des structures fédéralistes (attribution des compétences dans les domaines politiques touchant à la protection de l'enfant et aux droits de l'enfant) de la Suisse, la création d'un organe habilité à traiter des plaintes, accessible aux enfants, est loin d'être simple. En tant qu'instance liée à des institutions et compétente, l'INDH devrait pouvoir formuler des recommandations pour les mesures et les adaptations institutionnelles nécessaires. Con-

cernant l'organisation au niveau institutionnel, l'*European Network of Ombudspersons for Children*[1] (ENOC) fournit des éléments de base importants.

Le premier pas important pour promouvoir l'accès à la justice devrait consister, pour l'INDH, à mettre à disposition les informations sur les procédures de dépôt d'une plainte individuelle existantes – garanties par les instruments des droits de l'homme et leurs protocoles additionnels –, à permettre d'avoir accès à des moyens de recours et, en cas de besoin, à des organes de conciliation et de médiation.

Les tâches citées à l'art. 3 al. 1 devraient être complétées comme suit :
i. Amélioration de l'accès à la justice

L'INDH se distingue du CSDH par le fait qu'elle peut, « quant à elle, agir de sa propre initiative » et a la compétence de « communiquer de manière indépendante sur les thématiques de son choix » (voir page 9 du Rapport explicatif sur la LIDH).

Comme il s'agit d'une caractéristique essentielle de l'INDH, il est extrêmement important de le mentionner explicitement dans le premier alinéa de l'article 3 :
« Art 3 al. 1 [nouveau] L'INDH a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de manière indépendante sur les thématiques de son choix »

Protection de l'enfance Suisse estime très important que l'INDH soit dotée d'un mandat aussi étendu que possible, incluant également les droits de l'enfant. Nous fondant sur les «Principes de Paris» qui préconisent que l'INDH doit avoir un mandat aussi large que possible, inscrit au niveau légal ou constitutionnel, ainsi que sur la formulation explicite[2] à ce sujet du Rapport explicatif relatif à la LIDH, nous demandons qu'il en soit fait mention expressément à l'article 3.

Le fait d'exclure explicitement du champ d'action de l'INDH la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme (page 19, Rapport explicatif relatif à la LIDH) nous semble inapproprié et peu cohérent. Pour pouvoir concevoir et mettre en application une politique cohérente dans le domaine des droits de l'homme, il est indispensable d'inclure la politique étrangère en matière de droits de l'homme. Si l'on prend l'exemple du 2e protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant – en particulier sa mise en application– et les domaines qu'il couvre, à savoir « la vente

[1] http://www.enoc.eu
[2] « Le mandat de la future INDH couvre la situation des droits de l'homme en Suisse dans son ensemble » (Cf. page 11, Rapport explicatif relatif à la LIDH).

d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants », une politique en matière de droits de l'homme étendue et transnationale est indispensable.

Le champ d'activité de l'INDH devrait s'étendre à l'ensemble des droits humains reconnus à l'échelon international – y compris les droits de l'enfant – et l'INDH devrait donc s'occuper activement de questions en rapport avec les droits de l'homme, à la fois en politique intérieure et extérieure. C'est la raison pour laquelle l'article 3 al. 1 devrait être complété par la politique étrangère en matière de droits de l'homme :

« Art. 3 al. 1 [nouveau] Le champ d'activité de l'INDH inclut les questions relatives à la mise en application de l'éventail complet des droits humains, y compris les droits de l'enfant, en politique intérieure aussi bien qu'en politique étrangère. »

En résumé, Protection de l'enfance Suisse demande donc de compléter l'article 3 comme suit :

Art. 3 Tâches
[1] **[nouveau] Le champ d'activité de l'INDH inclut les questions relatives à la mise en application de l'éventail complet des droits humains, y compris les droits de l'enfant, en politique intérieure aussi bien qu'en politique étrangère.**
[2] **[nouveau] L'INDH a la compétence d'agir de sa propre initiative et de communiquer de façon indépendante sur les thématiques de son choix.**
[3] [nouveau] Dans le but de promouvoir **et de protéger** les droits de l'homme en Suisse, l'INDH assure les tâches suivantes :
a. information et documentation ;
b. recherche ;
c. élaboration d'avis et de recommandations ;
d. encouragement du dialogue et de la collaboration entre les services et les organisations impliquées dans la mise en œuvre et la promotion des droits de l'homme ;
e. éducation et sensibilisation aux droits de l'homme ;
f. échanges au niveau international ;
g. conseils politiques, en particulier à l'attention du Conseil fédéral, du Parlement, de l'administration et des cantons ;
h. surveillance (monitorage) de la situation des droits de l'homme en Suisse ;
i. promotion de l'accès à la justice
[3] L'INDH n'assume pas de tâches administratives.

Art. 5 Représentation pluraliste des forces sociales concernées
Protection de l'enfance Suisse est favorable au fait que l'INDH ait l'obligation, comme condition préalable à l'obtention des aides financières, de satisfaire à une représentation pluraliste des forces sociales participant à la mise en œuvre et à la promotion des droits de l'homme. En vertu des « Principes de Paris », les « forces sociales » désignent les organisations non-gouvernementales, les associations professionnelles, les syndicats, les milieux philosophiques ou religieux, les universités et les spécialistes qualifiés ainsi que les représentants du Parlements et de l'administration. En tant qu'organisation chargée de défendre les droits des enfants à la protection, à la participation et à l'encouragement, nous serions très favorables à ce que soit mentionnée la représentation des enfants et des jeunes. Pour refléter effectivement le pluralisme de la société, il serait souhaitable d'associer sous une forme appropriée une commission d'enfants et de jeunes « en qualité d'experts des affaires qui les concernent » (Art. 12 CDE).

Protection de l'enfance Suisse recommande, dans le message relatif au projet de LIDH, de mentionner explicitement la prise en compte des enfants et des jeunes sous une forme appropriée – ou au moins des organisations qui les représentent.

Le projet de loi laisse par ailleurs en suspens de nombreuses questions essentielles relativement à la garantie d'indépendance et à la légitimité démocratique de l'INDH. L'article 5 est, du point de vue de sa formulation, trop imprécis pour définir le cadre de la structure organisationnelle de la future INDH. Protection de l'enfance Suisse estime indispensable de régler clairement les aspects suivants – de préférence par le biais d'une ordonnance relative à la LIDH :

- La procédure d'élection des instances décisionnelles de l'INDH ;
- L'élection de la direction

Les questions relevant du droit du personnel – par exemple si les membres de la direction sont autorisés à exercer simultanément une activité pour l'INDH et pour un institut universitaire – ne peuvent pas être confiées aux hautes écoles liées par un contrat mais doivent être réglées au préalable par la Confédération.

Protection de l'enfance Suisse propose donc de compléter l'article 5 comme suit :
« Art. 5, al. 2 [nouveau] : Le cadre organisationnel de l'INDH est fixé, conformément aux Principes de Paris, dans une ordonnance relative à la LIDH ». Cette adjonction implique la modification du titre de l'art. 5 : nouveau titre « Organisation »

Art. 8 Indépendance
Le conflit intrinsèque entre le mandat en matière de droits de l'homme de l'INDH et la liberté académique a été explicité dans notre commentaire se rapportant à l'article 2. L'article 8 devrait garan-

tir l'indépendance de l'INDH, à la fois par rapport à la Confédération et par rapport aux institutions auxquelles l'INDH est rattachée. Il peut paraître insolite d'inscrire dans la loi l'indépendance de l'INDH par rapport aux institutions qui la soutiennent, mais au vu du conflit potentiel cité plus haut, cela se justifie pleinement.

Le commentaire relatif à l'article 8 tel qu'il est formulé dans l'avant-projet, à savoir « l'indépendance de l'INDH par rapport aux hautes écoles et autres institutions du domaine des hautes écoles auxquelles elle est rattachée peut, entre autres, être renforcée par l'attribution à l'INDH d'une personnalité juridique propre ; on peut notamment envisager les formes juridiques de la fondation et de l'association » de même que le libellé de l'article proprement dit sont insuffisants. Si – comme supposé – l'INDH est rattachée à des universités, il est indispensable que l'institution des droits de l'homme soit dotée d'une personnalité juridique propre, afin de pouvoir garantir dans les faits l'indépendance de l'INDH par rapport aux institutions auxquelles elle est rattachée.

Protection de l'enfance Suisse demande donc que l'article 8 fasse mention de la personnalité juridique propre de l'INDH.

« Art. 8 al. 2 **[nouveau]: Afin de garantir son indépendance sur le plan institutionnel, l'INDH est dotée d'une personnalité juridique propre. »**

En vous remerciant de l'attention portée à notre position et à nos requêtes, nous restons à votre disposition pour d'éventuelles questions.

Nous vous présentons nos meilleures salutations.

Yvonne Feri
Conseillère nationale,
présidente du conseil de fondation

Xenia Schlegel
Directrice

Kinderschutz Schweiz
Protection de l'enfance Suisse
Protezione dell'infanzia Svizzera

Seftigenstrasse 41 | 3007 Bern
Telefon +41 31 384 29 29
info@kinderschutz.ch | www.kinderschutz.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern
Per E-Mail: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 31. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrter Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Kinderschutz Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) teilnehmen zu können. Als nationale Stiftung macht sich Kinderschutz Schweiz dafür stark, dass alle Kinder in Würde und ohne Verletzung ihrer physischen, psychischen oder sexuellen Integrität aufwachsen können. Wir begrüssen den mit der Vorlage ausgedrückten Willen des Bundesrates, eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen, ausdrücklich.

Die Schaffung einer NMRI und der dafür notwendigen rechtlichen Grundlage (MRIG) für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte sind von grosser Wichtigkeit, auch für die Kinderrechte. Aus der Perspektive des Kindesschutzes wie auch der UNO-Kinderrechtskonvention (UNO-KRK) stehen dabei der Schutz, die Förderung und die Partizipation der Kinder und Jugendlichen im Zentrum der Überlegungen. Kinderschutz Schweiz fokussiert in der vorliegenden Stellungnahme auf die Bedeutung und die Auswirkungen des Gesetzes auf Kinder und Jugendliche und ihre Rechte.

1 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Ratifikation der UNO-KRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, die Rechte der Kinder auf Schutz, Fürsorge und Mitwirkung für alle Kinder in der Schweiz zu garantieren. Um die Umsetzung und Anerkennung der UNO-KRK zu garantieren, hat der Kinderrechtsausschuss der Schweiz mehrmals empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add. 182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Die Zuständigkeit der NMRI soll sich auf den Schutz und die Förderung aller Menschenrechte erstrecken – explizit auch auf die Kinderrechte. Der NMRI kommen bezogen auf die Umsetzung der UNO-KRK spezifische Aufgaben zu. Ausgehend von den Empfehlungen des Kinderrechtsauschusses stehen aus kinderrechtlicher Sicht folgende Aufgabengebiete im Zentrum:

- Förderung und Schutz der Kinderrechte, sowohl in der Innen- wie auch in der Aussenpolitik der Schweiz
- Monitoring der Umsetzung der UNO-KRK
- Verfassen von Empfehlungen zu Handen von Politik und Verwaltung auf allen Staatsebenen
- Beratung von Akteuren aus der Politik und der Verwaltung
- Kindergerechte Justiz: Die Möglichkeit der Einzelbeschwerde für Kinder und Jugendliche an eine direkt zugängliche Beschwerde- oder Ombudsstelle

Der Einsatz der Schweiz für die Menschenrechte hat Verfassungsrang (Art. 54 Abs. 2 BV). Die Schweiz setzt sich in ihrer Aussenpolitik aktiv für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte ein. Um international weiterhin als glaubwürdiger und vorbildlicher Akteur wahrgenommen zu werden, hat die Schweiz unseres Erachtens von Beginn weg eine NMRI mit einem A-Status anzustreben, was einer vollumfänglichen Erfüllung der „Pariser Prinzipien" entspricht. Kinderschutz Schweiz befürwortet die Stossrichtung der Gesetzesvorlage, erkennt aber in Teilbereichen deutliche Verbesserungsmöglichkeiten und teilt die Vorbehalte anderer Organisationen, die sich für den Schutz und die Förderungen der Menschenrechte engagieren. Diese Vorbehalte betreffen insbesondere den Aspekt der Unabhängigkeit der konzipierten NMRI (siehe 2, Art. 3 Aufgaben und Art. 8 Unabhängigkeit).

2 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Als Vorstandsmitglied des Netzwerk Kinderrechte Schweiz (NKS) und als Mitglied der NGO-Plattform Menschenrechte verweisen wir auf die von beiden Organisationen eingereichten Vernehmlassungsantworten, die wir vollumfänglich unterstützen. Im Folgenden werden wir spezifische Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu den Artikeln 1, 2, 3, 5 und 8 anbringen.

Art. 1 Nationale Menschenrechtinstitution
Beim Entwurf handelt es sich um ein Finanzhilfegesetz (Art. 1, Abs. 1). Kinderschutz Schweiz nimmt dies so zur Kenntnis.

Bei den jährlich wiederkehrenden Beiträgen an die Betriebskosten der Institution (Finanzhilfen) wird ausgehend von den Erfahrungen des Pilotprojekts „Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte" (SKMR) von der Richtgrösse von einer Million Franken ausgegangen. Auch wenn in Artikel 2 (Abs. 2) zusätzlich Infrastrukturbeiträge durch die Trägerschaft vorgesehen sind, zeigt der Vergleich mit europäischen Ländern mit vergleichbaren Institutionen wie auch einer vergleichbaren Einwohnerzahl (zu nennen wären Österreich, Dänemark und Finnland: vgl. Seite 3, Erläuternder Bericht zum MRIG), dass die vorgesehenen Finanzhilfen für die „unabhängige" Erfüllung der unter Artikel 3 genannten Aufgaben zu tief angesetzt sind.

Im Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine NMRI nach „Pariser Prinzipien" genannt. Diese explizite Festlegung ist zu begrüssen.

Art. 2 Trägerschaft
Im Absatz 1 wird als mögliche Trägerschaft eine oder mehrere Hochschulen und andere Institutionen im Hochschulbereich (gemäss V-HFKG) genannt. Diese Variante entspricht der Variante „Status quo +" und orientiert sich am SKMR, das universitär angebunden ist. In der im Entwurf vorgeschlagenen Variante wird eine universitäre Anbindung gesetzlich festgelegt. Kinderschutz Schweiz hat diesbezüglich drei fundamentale Vorbehalte und empfiehlt von einer universitären Anbindung abzusehen oder die damit verbundenen Risiken mit entsprechenden Massnahmen zu minimieren:

1) <u>Menschenrechtsmandat versus akademische Freiheit</u>
   Ein öffentliches Engagement für die Menschenrechte, wie es für das NMRI vorgesehen ist, orientiert sich an den normativen Vorgaben der internationalen Menschenrechtsinstrumente. Diese an normativen Menschenrechtsinstrumenten orientierte Haltung steht im Konflikt mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos. Konflikte, die einem reibungsloses Funktionieren der NMRI hinderlich sind, sind vorprogrammiert (vgl. hierzu die negativen Erfahrungen aus Norwegen).

2) <u>Organisationsform mit grossem Koordinationsaufwand</u>
   Von einem zu grossen Verbund in der Trägerschaft des NMRI ist abzusehen. Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass die breite Trägerschaft von fünf angeschlossenen Universitäten zu enormem Aufwand in der Koordination und zu reduzierter Effizienz wie auch einem wenig effektiven Einsatz der knappen Mittel führt.

3) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit
Im Entwurf ist ein Einbezug der Standortkantone an der Finanzierung (Infrastrukturkosten) des NMRI vorgesehen. In dieser Form kommt es zu einer finanziellen Abhängigkeit des NMRI von Budgetentscheiden der Parlamente der Trägerkantone. Die Kantone stehen aktuell unter einem grossen Spardruck, was die oben genannte Abhängigkeit akzentuiert.

Alle genannten Risiken gilt es im Entwurf zu berücksichtigen, beziehungsweise soll diesen mit gezielten Massnahmen entgegengewirkt werden.

Art. 3 Aufgaben
Der Zweck der NMRI ist in Absatz 1 „Förderung der Menschenrechte" zu eng gefasst. Es fehlt der Aspekt des Menschenrechtsschutzes (vgl. hierzu die Formulierung in den Pariser Prinzipien 'Förderung und Schutz der Menschenrechte"). Bezogen auf Kinder hat der Menschenrechtsschutz eine zentrale Bedeutung, da Kinder in der Regel ihre Rechte nicht selbst einfordern können, müssen die Menschenrechte der Kinder aktiv geschützt werden. Im Rahmenvertrag des SKMR ist der Menschenrechtsschutz festgehalten. Dies soll auch bei der NMRI der Fall sein und im Gesetz so festgehalten werden.

Art. 3 Abs. 1 soll folgenden Wortlaut enthalten: **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"**

Im erläuternden Bericht zum MRIG werden für die NMRI folgende Wirkungsfelder genannt: Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Kinderschutz Schweiz begrüsst, dass im Artikel 3 Abs. 1 lit. e die „Menschenrechtsbildung" als Aufgabe festgeschrieben ist; Sensibilisierung und Bildung von Kindern im Bereich Kinderrechte sind von grosser Bedeutung. Ausgehend von den oben gennannten Wirkungsfeldern fehlen in der im Absatz 1 aufgezählten Aufgaben hingegen das Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte und die Politikberatung.

Ein systematisches Monitoring der Umsetzung der Menschenrechte (beziehungsweise der UNO-KRK) bildet die Grundlage zur Klärung des politischen Handlungsbedarfs, beziehungsweise zur Erarbeitung gezielter kinder- und jugendpolitischer Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte. Nach Auslegung des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5). Zudem soll die NMRI ihre Expertise in Form von Empfehlungen und politischer Beratung an Akteure aus Politik und Verwaltung weitergeben können. Monitoring

und Beratung müssen zwingend ausserhalb der in Artikel 4 definierten Dienstleistungen möglich sein, sprich den Status der ständigen Aufgaben haben.

> Die in Art. 3 Abs. 1 genannten Aufgaben sollen um die folgenden Aufgaben ergänzt werden:
> **g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrates, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;**
> **h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz**

Ein diskriminierungsfreier Zugang zur Justiz für Kinder ist aus der Perspektive des Kindesschutzes und der Kinderrechte von ausserordentlicher Wichtigkeit. Ein wirksamer Menschenrechtsschutz muss die individuelle Ebene beinhalten, sprich Individualbeschwerderechte gewährleisten. Dies hat insbesondere für Kinder, die aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders verletzlich sind für Menschenrechtsverletzungen – wie auch für andere vulnerable Gruppen (Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBTI- Personen, Menschen mit Behinderungen und weitere) – eine grosse Wichtigkeit.

In den „Pariser Prinzipien" sind übergeordnete Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitutionen festgelegt: Darin enthalten ist eine mögliche Ermächtigung der NMRI, in Einzelfällen Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. In seinen Empfehlungen hat der UNO-Kinderrechtsauschuss der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für Kinderrechte zu schaffen. Kinderschutz Schweiz setzt sich dafür ein, dass der Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigt und einen diskriminierungsfreien Zugang zur Justiz garantiert. Die geplante NMRI ist als Kompetenzzentrum für die Förderung des Zugangs zur Justiz zentral. Aufgrund der föderalen Struktur (Kompetenzordnung in den kindesschutz-, kinderrechtsrelevanten Politikfelder) der Schweiz ist die Frage der Schaffung einer für Kinder zugänglichen Beschwerdestelle nicht wenig komplex. Als institutionell vernetzte und fachlich kompetente Institution soll die NMRI Empfehlungen für die nötigen Massnahmen bzw. institutionellen Anpassungen abgeben können. Wichtige Grundlagen zur möglichen institutionellen Ausgestaltung liefert das *European Network of Ombudspersons for Children*[1] (ENOC).

Als erster wichtiger Schritt zur Förderung des Zugangs zur Justiz soll die NMRI Informationen zu bestehenden – durch die Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantierten – Individualbeschwerdeverfahren zur Verfügung stellen wie auch den Zugang zu Rekursmöglichkeiten und bei Bedarf zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren ermöglichen.

[1] http://www.enoc.eu

Die in Art. 3 Abs. 1 genannten Aufgaben soll um die folgende Aufgabe ergänzt werden:
i. Förderung des Zugangs zur Justiz

Die NMRI unterscheidet sich vom SKMR dadurch, dass die NMRI „von sich aus tätig werden" kann und die Befugnis hat, „eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren (vgl. Seite 9, Erläuternder Bericht zum MRIG).

Da es sich dabei um eine zentrale Eigenheit der NRMI handelt, ist eine explizite Erwähnung im ersten Absatz des Artikel 3 von grosser Wichtigkeit:
„Art 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren"

Kinderschutz Schweiz misst einem breiten Mandat der NMRI, das auch die Kinderrechte miteinschliesst, eine grosse Bedeutung zu. Ausgehend von den „Pariser Prinzipien", die festlegen, dass die NMRI ein möglichst breites Mandat haben soll, das auf Gesetzes- oder Verfassungsebene festgeschrieben ist, wie auch der expliziten Erwähnung[2] im erläuternden Bericht zum MRIG fordern wir eine explizite Erwähnung im Artikel 3.

Der explizite Ausschluss einer Menschenrechtsaussenpolitik (Seite 19, Erläuternder Bericht zum MRIG) ist aus unserer Sicht sachfremd und nicht kohärent. Zur Formulierung und Umsetzung einer kohärenten Politik im Bereich der Menschenrechte ist der Einbezug einer Menschenrechtsaussenpolitik unausweichlich. Insbesondere in den das 2. Fakultativprotokoll zur UNO-KRK – beziehungsweise dessen Umsetzung– betreffenden Themen „Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie" ist eine umfassende grenzüberschreitende Menschenrechtspolitik unausweichlich.

Die NMRI soll sich mit der Gesamtheit der international anerkannten Menschenrechte – inklusive der Kinderrechte – beschäftigen und somit innen- und aussenpolitisch in Fragen der Menschenrechte aktiv sein. Aus diesem Grund soll der Artikel 3 Abs. 1 um die Menschenrechtsaussenpolitik ergänzt werden:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

[2] „Das Mandat der NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz" (vgl. Seite 11, Erläuternder Bericht zum MRIG).

Zusammenfassend die von Kinderschutz Schweiz geforderten Anpassungen des Artikels 3:

Art. 3 Aufgaben
1 **[neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik.**
2 **[neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus zu handeln und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.**
3 [neu] Die NMRI nimmt zur Förderung **und zum Schutz** der Menschenrechte in der Schweiz die folgenden Aufgaben wahr:
a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung der Zusammenarbeit der an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch:
g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrates, des Parlamentes, der Verwaltung und der Kantone;
h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;
i. Förderung des Zugangs zur Justiz
3 Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte
Kinderschutz Schweiz begrüsst, dass die NMRI als Voraussetzung für die Ausrichtung der Finanzhilfe die Bedingung einer pluralistischen Vertretung der an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Kräfte erfüllen muss. Gemäss „Pariser Prinzipien" handelt es sich hierbei um nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreterinnen des Parlaments und der Ministerien. Als Organisation, die sich für die Schutz- und Mitwirkungsrechte und die Förderung der Kinder einsetzt, würden wir es begrüssen, wenn die Vertretung von Kindern und Jugendlichen erwähnt würde. Um den gesellschaftlichen Pluralismus tatsächlich abzubilden, wäre ein Einbezug eines Beirat von Kindern- und Jugendlichen „als Expertinnen in eigener Sache" in geeigneter Form zu begrüssen (Art. 12 UNO-KRK).

Kinderschutz Schweiz empfiehlt, in der Botschaft zum MRIG, den Einbezug von Kindern und Jugendlichen in geeigneter Form– oder zumindest der sie vertretenden Organisationen – explizit festzuhalten.

Des Weiteren lässt der Entwurf viele für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und für die demokratische Legitimierung der NMRI zentrale Fragen offen. Artikel 5 ist in seiner Formulierung zu unpräzise um den Rahmen für die Organisationsstruktur der NMRI abzustecken. Aus der Sicht von Kinderschutz Schweiz zwingend – am Besten im Rahmen einer Verordnung zum MRIG –geregelt werden sollten folgende Aspekte:

- Das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien des NMRI;
- die Wahl des Direktoriums

Auch personalrechtliche Fragen, beispielsweise ob Mitglieder des Direktoriums gleichzeitig für die NMRI und ein universitäres Institut tätig sein dürfen, dürfen nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden und müssen vorgängig durch den Bund geregelt werden.

Kinderschutz Schweiz spricht sich für folgende Ergänzung von Artikel 5 aus:
„Art. 5, Abs. 2 [neu]: Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt". Dies bedarf einer Änderung des Titels von Art. 5: Neuer Titel „Organisation"

Art. 8 Unabhängigkeit
Der bestehende Zielkonflikt zwischen dem Menschenrechtsmandat der NMRI und der akademischen Freiheit wurde in unserer Kommentierung des Artikels 2 ausgeführt. Artikel 8 soll garantieren, dass die NMRI gegenüber dem Bund und der Trägerschaft unabhängig ist. Eine Festschreibung der Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft wirkt befremdend, ist aber im oben genannten Zielkonflikt begründet.

Die im Vorentwurf gewählte Erläuterung zu Artikel 8 „die Unabhängigkeit der Trägerorganisationen kann u. a. dadurch unterstützt werden, dass sie mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet wird; denkbar sind insbesondere die Rechtsformen der Stiftung oder des Vereins" wie auch der Artikel im Wortlaut sind in ihrer Form zu schwach. Kommt es – wie anzunehmen – zu einer universitären Anbindung der NMRI, ist eine eigenständige Rechtspersönlichkeit der Menschenrechtsinstitution zwingend notwendig, um die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der Trägerschaft in der Praxis zu gewährleisten.

Kinderschutz Schweiz fordert, dass Artikel 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird.

„Art. 8 Abs. 2 **[neu]: Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert“**

Für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens und stehen für Fragen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Yvonne Feri
Nationalrätin,
Stiftungsgratspräsidentin

Xenia Schlegel
Leiterin Geschäftsstelle

KOKES
COPMA
CDPMA

KONFERENZ FÜR KINDES- UND ERWACHSENENSCHUTZ
CONFÉRENCE EN MATIÈRE DE PROTECTION DES MINEURS ET DES ADULTES
CONFERENZA PER LA PROTEZIONE DEI MINORI E DEGLI ADULTI

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Bundesrain 20
3003 Bern

(per Mail an *cordelia.ehrich@bj.admin.ch*)

Luzern, 30. September 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution - Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren in rubrizierter Angelegenheit.

Die KOKES bezweckt die Zusammenarbeit unter den Kantonen, mit dem Bund und anderen wichtigen Organisationen im Bereich des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes. Die Vorlage hat entsprechend einen engen Bezug zu den Themen unserer Konferenz und wir unterstützen die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution.

Da auch andere Direktorenkonferenzen von der Vorlage betroffen sind, haben wir uns unter den Direktorenkonferenzen abgesprochen, dass die Stellungnahme der Kantone durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eingereicht wird. Die KOKES verzichtet auf eine separate inhaltliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES

Diana Wider,
Generalsekretärin

KOKES GENERALSEKRETARIAT, WERFTESTRASSE 1, POSTFACH 2945, 6002 LUZERN
TELEFON: 041 / 367 48 48, TELEFAX: 041 / 367 48 49, E-MAIL: INFO@KOKES.CH, WWW.KOKES.CH

KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

25. Oktober 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Ehrich
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 sind die Kantonsregierungen eingeladen worden, zu oben erwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Der Regierungsrat schliesst sich der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vollumfänglich an und unterstützt die Schaffung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) als Status Quo+, angesiedelt im Bereich der universitären Hochschulen. Eine Ausweitung der Kompetenzen, unter anderem auch im Bereich der Justiz, erachten wir nicht als erforderlich. Die NMRI soll vor allem ein Platz für Forschung, Vernetzung und Sensibilisierung sein und keine Verwaltungs- und Strafverfolgungsaufgaben übernehmen. Auch im Bereich des Schutzes der Rechte der Kinder soll die NMRI unterstützend und beratend tätig sein. Die Errichtung einer Kinderrechts-Ombudsstelle, wie dies von diversen Akteuren gefordert wird, erachten wir dafür nicht als notwendig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie
- cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Appenzell Ausserrhoden

Regierungsrat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
25. Sep. 2017
No.

BA Justiz
E 25. Sep. 2017
Act

Herisau, 22. September 2017

Eidg. Vernehmlassung; Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA und vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, zum Bundesgesetz über die nationale Menschenrechtsinstitution Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Der Regierungsrat befürwortet den Beschluss des Bundesrates, eine Nachfolgeinstitution im Sinne einer Weiterentwicklung des SKMR zu schaffen und unterstützt die vorgeschlagene Schaffung einer NMRI gemäss dem Gesetzesentwurf.

2. Im erläuternden Bericht wird darauf hingewiesen, dass die Option eines unabhängigen Instituts erwogen worden sei. Dazu sei insbesondere hervorgehoben worden, dass die Option "Status Quo +" voraussichtlich mit einem Status B akkreditiert würde, mit einer eigenständigen Institution hingegen ein Status A erreicht werden könnte. In den internationalen Menschenrechtsgremien würden NMRI mit einem solchen Status erhöhte Mitwirkungsrechte zuerkannt; dies hätte somit positive praktische Auswirkungen. Wenn die künftige NMRI den Status A erhielte, würde sich dies, namentlich im europäischen Vergleich, noch positiver als die Gewährung eines Status B auf das Ansehen der Schweiz auswirken. Nach Ansicht des Bundesrat entspricht die Option "Status quo +" am besten den schweizerischen Bedürfnissen und Verhältnissen und überwiegen die Vorteile gegenüber einer Institutslösung (Erläuternder Bericht, Seite 13).

Der Regierungsrat schliesst sich dieser Ansicht an und insbesondere auch den Überlegungen, dass die Kontinuität der vorgeschlagenen Lösung zum Pilotprojekt es ermöglicht, auf die Erfahrungen der involvierten Stellen und Organisationen sowie auf die rund um das SKMR entstandene Dynamik aufzubauen (Erläuternder Bericht, Seite 3 und 9).

3. Begrüsst wird die universitäre Verankerung der künftigen Institution. Dies führt den hohen Wissenschaftlichkeitsgrad des SKMR weiter. Gleichzeitig stärkt eine Netzwerkstruktur mit verschiedenen Standorten den Wissenstransfer sowie Sichtbarkeit der NMRI und trägt dem föderalen Staatsaufbau der Schweiz Rechnung.

4. Der Regierungsrat begrüsst namentlich auch den klar definierten Aufgabenbereich der künftigen Institution und insbesondere die Bestimmung von Art. 3 Abs. 2 im Gesetzesentwurf, wonach die NMRI keine Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Es wird auch als richtig erachtet, dass sich die NMRI auf die Förderung der Menschenrechte konzentriert, da der Schutz der Menschenrechte als nicht delegierbare staatliche Aufgabe zu beurteilen ist.

Im erläuternden Bericht wird zu Art. 3 des Gesetzesentwurfs betont, dass sich die Aufgaben der NMRI auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz beziehen. Es wird ausgeführt, dass diese Formulierung auch die Umsetzung internationaler Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte durch die Schweiz umfasst. Dies beinhaltet – auch wenn dies nicht ausdrücklich formuliert ist – nach allgemeinem Verständnis auch ein systematisches Monitoring (Erläuternder Bericht, Seite 3) der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte.

Es bestehen Bestrebungen, die Schaffung einer NMRI mit der Errichtung einer Ombudsstelle für Kinderrechte zu verknüpfen. Die Behandlung von Einzelfällen im Sinne einer Ombudsfunktion fällt nicht in den Aufgabenbereich der NMRI (Erläuternder Bericht, Seite 21). Da aber auch dem Schutz der Rechte der Kinder grosse Bedeutung zuzumessen ist, sollte die NMRI auch in diesem Bereich unterstützend und beratend tätig sein können, auch wenn ihr eine eigentliche Ombudsfunktion nicht zukommen kann.

5. Die Höhe der Finanzhilfe des Bundes wird im Gesetzesentwurf offen gelassen. In der Botschaft des Bundesrates soll ein Richtwert von 1 Million Franken pro Jahr genannt werden (Erläuternder Bericht, Seiten 12, 14 und 23). Ob dieser Betrag angemessen ist, um die Aktivitäten der NMRI zu unterstützen, kann nicht beurteilt werden. Immerhin ist festzustellen, dass dies dem Betrag entspricht, der dem SKMR im Rahmen des Pilotprojekts für den Einkauf der in den jährlichen Leistungsvereinbarungen festgelegten Leistungen entrichtet wurde (Erläuternder Bericht, Seite 5). Die Standortkantone haben bereits im Rahmen des SKMR einen wichtigen Beitrag aufgrund der Querfinanzierung geleistet. Sie werden im Falle einer Beteiligung ihrer Hochschulen weiterhin einen Beitrag mittels Bereitstellung von Infrastruktur leisten. Angesichts der Sparmassnahmen in vielen Kantonen sollte dieser Beitrag in Zukunft aber nicht zunehmen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Der Regierungsrat
des Kantons Bern

Le Conseil-exécutif
du canton de Berne

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Per E-Mail an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

25. Oktober 2017

RRB-Nr.:	1101/2017
Direktion	Erziehungsdirektion
Unser Zeichen	DPE
Ihr Zeichen	
Klassifizierung	Nicht klassifiziert

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum obenerwähnten Geschäft. Der Kanton Bern nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Kanton Bern begrüsst den Beschluss des Bundesrates, eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen, und stimmt dem Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution grundsätzlich zu.

Das konzipierte Modell baut auf Kompetenzen und Erfahrungen des 2011 geschaffenen Kompetenzzentrums für Menschenrechte auf und gewährleistet damit die Weiterführung der national und international anerkannten Arbeit dieses Kompetenzzentrums.

Namentlich begrüsst der Kanton Bern die Weiterführung der universitären Verankerung des NMRI. Wie das bisherige Konstrukt gezeigt hat, ist ein universitärer Hintergrund ein Garant dafür, dass nicht nur hochstehende Kompetenz vorhanden, sondern auch die notwendige analytische Distanz und politische Zurückhaltung gegeben ist. Eine wissenschaftlich untermauerte Argumentation und Information hilft, in teilweise heiklen Bereichen die Diskussion zu versachlichen und Standpunkte auf ihre Relevanz und Fundiertheit zu prüfen.

Den vom Bundesrat vorgesehenen Bundesbeitrag in der Richtgrösse von 1 Million Franken erachtet der Kanton Bern als angemessen, um die Aktivitäten der NMRI zu unterstützen. Die Erwartung, dass die Trägeruniversitäten einen Beitrag an die Bereitstellung der Infrastruktur leisten, erscheint dem Kanton Bern gerechtfertigt und die Universität Bern wird - als eine der Trägeruniversitäten - gerne bereit sein, einen solchen Beitrag zu leisten.

2. Anträge

Förderung und Schutz der Menschenrechte

Art. 3 Abs. 1 VE-MRIG ist folgendermassen zu ergänzen: „Die NMRI nimmt *zum Schutz* und zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr: (…)"

Begründung:
Die „Pariser Prinzipien" nennen neben der Förderung auch den Schutz der Menschenrechte. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Menschenrechtspraxis nicht linear weiterentwickelt, sondern dass diese Rechte auch geschützt werden müssen. Mit der Nennung des Schutzbegriffs werden keine spezifischen Aktivitäten stipuliert.

Monitoring der Menschenrechtslage

Das *Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz* ist in die Aufgabenliste von Art. 3 Abs. 1 VE-MRIG aufzunehmen.

Begründung:
Wie Kapitel 1.1.1 des erläuternden Berichts des Bundesrats aufzeigt, wirken NMRI insbesondere durch „Forschung, *Monitoring*, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung" darauf hin, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern. In den in Art. 3 Abs. 1 VE-MRIG aufgeführten Aufgaben fehlt die explizite Nennung des Monitorings. Wir erachten es als wichtige Aufgabe der NMRI, die Menschenrechtssituation in der Schweiz aus der Perspektive des föderalen Staatsaufbaus zu beobachten, neue Herausforderungen und Entwicklungen in Recht und Praxis zu identifizieren und in geeignetem Rahmen zu thematisieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident	Der Staatsschreiber
Bernhard Pulver	Christoph Auer

Verteiler
- Erziehungsdirektion
- Polizei- und Militärdirektion
- Staatskanzlei
- cordelia.ehrich@bj.admin.ch (als Word - und pdf - Datei)

Landeskanzlei
Rathausstrasse 2
4410 Liestal
061 552 50 06
landeskanzlei@bl.ch
www.bl.ch

BASEL LANDSCHAFT
REGIERUNGSRAT

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal
Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Per E-Mail an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Liestal, 26. September 2017

Vernehmlassung
zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Meinungsäusserung und verweisen auf die gemeinsame Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen in derselben Angelegenheit. Dieser schliessen wir uns vollumfänglich an. Insbesondere sind auch wir dezidiert der Ansicht, dass der Schutz der Menschenrechte eine staatliche Aufgabe ist, die nicht an eine allfällige nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) delegiert werden kann.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Vize-Regierungspräsidentin

Dr. Peter Vetter
Landschreiber

Landeskanzlei
Rathausstrasse 2
4410 Liestal
061 552 50 06
landeskanzlei@bl.ch
www.bl.ch

BASEL LANDSCHAFT
REGIERUNGSRAT

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal
Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Per E-Mail an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Liestal, 26. September 2017

Vernehmlassung
zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Meinungsäusserung und verweisen auf die gemeinsame Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen in derselben Angelegenheit. Dieser schliessen wir uns vollumfänglich an. Insbesondere sind auch wir dezidiert der Ansicht, dass der Schutz der Menschenrechte eine staatliche Aufgabe ist, die nicht an eine allfällige nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) delegiert werden kann.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Vize-Regierungspräsidentin

Dr. Peter Vetter
Landschreiber

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz

Per Email an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Basel, 25. Oktober 2017

Regierungsratsbeschluss vom 24. Oktober 2017
Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme in genannter Angelegenheit danken wir Ihnen und teilen Ihnen mit, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf insgesamt unterstützt. Die vorgeschlagene Umsetzung der Option «Status quo +» ist ein ausgewogener Kompromiss. Wir möchten bekräftigen, dass wir die vorgesehene Regelung, wonach die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) keine Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, als unabdingbar ansehen. Eine Erweiterung des Mandats der NMRI lehnen wir deshalb ab.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und die Prüfung unseres Anliegens.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Unité Protection internationale
des droits de l'homme
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

Document PDF et Word à :
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Fribourg, le 9 octobre 2017

Loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (INDH) : consultation

Madame,

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous prononcer au sujet de la Loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (INDH).

Le Conseil d'Etat accueille favorablement la pérennisation de l'ancrage de l'INDH dans une institution du domaine suisse des hautes écoles, ce qui représente un gage de la qualité scientifique des prestations de l'institution. Cependant, même si les hautes écoles ont leur indépendance garantie par la Constitution fédérale, il émet la crainte que l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) y voie une dépendance de l'INDH auprès de son/ses institution/s de rattachement et estime qu'elle ne remplit que partiellement les conditions définies dans les Principes de Paris.

Cette situation résulterait dans une accréditation "B" par la GANHRI, synonyme d'un statut d'observateur au plan international, qui nuirait à l'image d'une Suisse active dans la protection et la promotion des droits humains. Le Conseil d'Etat propose dès lors que le Conseil fédéral s'assure qu'une qualification de niveau "A" soit possible, en procédant si nécessaire à certains aménagements dans la structure de l'institution.

Le Conseil d'Etat relève que si les responsabilités de l'Etat en matière des droits de l'homme portent naturellement sur les politiques qu'il développe sur son territoire, elles s'appliquent également à sa politique extérieure. Il regrette que ce volet soit exclu des champs d'étude de l'INDH.

Le Conseil d'Etat salue la recommandation de la Conférence des gouvernements cantonaux qui demande qu'un même rôle soit donné aux représentants de la Confédération et des cantons.

Au vu de l'ampleur de la tâche, le Conseil d'Etat déplore que les moyens alloués à l'INDH ne soient pas plus conséquents. En effet, ils devront inévitablement être complétés par des moyens extérieurs, ce qui aura forcément un impact sur l'indépendance de l'INDH. Si les moyens alloués ne devaient pas être augmentés, il lui paraît important que le montant effectif du financement fédéral ne soit pas inférieur au million de francs, donné à titre indicatif.

Enfin, la base légale sur laquelle repose la création de l'INDH est faible. Il ne peut se ranger à l'argumentation d'une compétence inhérente. N'y aurait-il pas lieu de revoir l'article 35 de la Constitution fédérale ?

En détails, le Conseil d'Etat fait les remarques suivantes :

Art. 1 : il souligne la confusion possible entre les termes institution : *Institution nationale des droits de l'homme et* ou plusieurs hautes écoles ou autres *institutions du domaine des hautes écoles*. Il préférerait le vocable de centre (CNDH), surtout si ce terme est utilisé à l'alinéa 4 et parce que la variante statu quo a été privilégiée.

Art. 2 : il déplore que la mise à disposition de l'infrastructure soit à la charge des institutions impliquées et propose qu'un montant soit inclus dans la subvention prévue à l'article 6. Un overhead devrait être également prévu pour d'autres tâches administratives qui reviendraient à ces institutions.

Art. 3 : il questionne la possibilité de garantir la liberté de la recherche, même avec une INDH indépendante, si les hautes écoles doivent compléter les moyens alloués par du fundraising.

Art. 5 : il est proposé de remplacer le terme « forces sociales » par celui de « groupes représentatifs » (LEHE), y compris dans le titre.

Art. 6 : le montant de la subvention devrait inclure une part pour les infrastructures et la logistique.
De même, il apparaît important d'énumérer dans le contrat les compétences de la Confédération en matière de défense des droits de l'homme par rapport à celles de l'INDH, tout au moins en matière de politique extérieure.

Nous vous prions de croire, Madame, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Maurice Ropraz
Président

CONSEIL D'ETAT CANTON DE FRIBOURG

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Copie

—

Au Service des affaires universitaires

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 11 octobre 2017

Le Conseil d'Etat

4754-2017

BA Justiz
E 13. Okt. 2017
Act

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
12. Okt. 2017
No.

Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale chargée du département fédéral de justice et de police
Monsieur Didier Burkhalter
Conseiller fédéral chargé du département fédéral des affaires étrangères
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : loi fédérale sur l'institution nationale des droits de l'homme – procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,
Monsieur le Conseiller fédéral,

Votre courrier du 28 juin 2017 concernant le sujet mentionné sous rubrique, nous est bien parvenu et a retenu notre meilleure attention.

Compte tenu de la haute importance qu'il attache à la Genève internationale, notre Conseil est sensible aux recommandations émises. Nous avons pris bonne note des informations qui figurent à cet égard dans le rapport explicatif qui nous a été transmis. Par conséquent, nous soutenons le principe de la création d'une institution nationale des droits de l'homme et nous sommes favorables à l'avant-projet de loi qui nous a été soumis.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja Wyden Guelpa

Le président :
François Longchamp

kanton glarus

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Telefon 055 646 60 11/12/15
Fax 055 646 60 09
E-Mail: staatskanzlei@gl.ch
www.gl.ch

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Glarus, 3. Oktober 2017
Unsere Ref: 2017-163

Vernehmlassung i. S. Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Ehrich
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheit sowie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und teilen mit, dass wir die Vorlage im Grundsatz befürworten. Im Einzelnen verweisen wir auf die gemeinsame, von der KdK eingereichte, Stellungnahme der Kantone.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Ehrich, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat

Rolf Widmer
Landammann

Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

versandt am: 05. Okt. 2017

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni

Sitzung vom	Mitgeteilt den	Protokoll Nr.
16. Oktober 2017	17. Oktober 2017	856

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Per E-Mail (PDF und Word-Version) zustellen an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 geben Sie uns die Gelegenheit, uns zu der geplanten Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung des Kantons Graubünden hat sich bereits im Rahmen einer Stellungnahme gegenüber dem leitenden Ausschuss der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) dahingehend geäussert, dass sie die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) grundsätzlich begrüsst (vgl. den Regierungsbeschluss vom 12. September 2017, Protokoll Nr. 792). Mit Schreiben vom 29. September 2017 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sowie an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) hat sich denn auch die

KdK im Namen der Kantonsregierungen zur Schaffung einer NMRI in zustimmendem Sinne vernehmen lassen. Auf diese Stellungnahmen kann verwiesen werden.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zu einer Stellungnahme.

GRISCHUN * GRIGIONE * GRAUBÜNDEN

Namens der Regierung

Die Präsidentin: B. Janom Steiner

Der Kanzleidirektor: Daniel Spadin

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni

Sitzung vom	Mitgeteilt den	Protokoll Nr.
12. September 2017	12. September 2017	792

Konferenz der Kantonsregierungen
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern

Per E-Mail (PDF und Word-Version) zustellen an: mail@kdk.ch

Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf zur Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI); Konsultation zum Entwurf für eine Stellungnahme der KdK

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Frau Generalsekretärin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. August 2017 geben Sie den Kantonen die Möglichkeit, zu der geplanten gemeinsamen Vernehmlassung der KdK Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung des Kantons Graubünden unterstützt die Position des Leitenden Ausschusses der KdK, wonach die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution grundsätzlich begrüsst wird. In diesem Sinne sind wir mit den von Ihnen vorgeschlagenen Bemerkungen vollumfänglich einverstanden. Von zentraler Bedeutung für die Kantone ist es, dass der vorgesehene Bundesbeitrag in der Richtgrösse von einer Million Franken eingehalten wird und auf die Kantone, auch Nicht-Standortkantone wie der Kanton Graubünden, keine weiteren Kosten zukommen.

Im Übrigen behalten wir uns vor, gegenüber dem Bund eine detailliertere Stellungnahme einzureichen, welche sich je nach den Ergebnissen aus dem im Kanton noch bis anfangs Oktober 2017 laufenden Vernehmlassungsverfahren ergibt.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zu einer Stellungnahme.

GRISCHUN * GRIGIONE * GRAUBÜNDEN

Namens der Regierung

Die Präsidentin: B. Janom Steiner

Der Kanzleidirektor: Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Unité Protection internationale des droits de l'homme
Bundesrain 20
3003 Berne

Delémont, le 17 octobre 2017

Loi fédérale sur l'institution nationale des droits de l'homme : ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,
Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous transmet sa réponse relative à la procédure de consultation citée en marge.

Lors de sa séance du 29 septembre dernier, le Conférence des Gouvernements cantonaux a adopté à ce propos une prise de position commune, que vous trouverez en annexe. Par la présente, nous vous informons que nous nous rallions à celle-ci.

Nous constatons qu'il est de plus en plus admis de parler de « droits humains » plutôt que de « droits de l'homme » et nous nous demandons s'il ne serait pas plus opportun de parler d'institution nationale des droits humains.

En vous remerciant de nous avoir associés à la consultation, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Nathalie Barthoulot
Présidente

Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Annexe : prise de position du 29 septembre 2017 de la Conférence des Gouvernements cantonaux

Copie par courrier électronique à : cordelia.ehrich@bj.admin.ch (en format word et pdf)

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

CONFIDENTIEL

Prise de position

Loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)

Assemblé plénière du 29 septembre 2017

1. Remarques générales

1 Les cantons mesurent pleinement l'importance du respect et de la protection des droits de l'homme. Ils estiment dans un même temps que la situation des droits de l'homme peut être qualifiée de bonne en Suisse, les autorités étant parfaitement conscientes de la responsabilité qui leur revient en la matière.

2 Les cantons se sont penchés sur la question d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH) dans leur prise de position du 25 septembre 2015 concernant la reconduction du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Ainsi, ils se sont félicités de la reconduction du CSDH pour une période transitoire de cinq ans, celui-ci étant parvenu à s'établir comme centre de compétence en raison de son caractère de prestataire de services.

3 Les cantons ont souligné qu'indépendamment de la forme définitive que prendra l'institution appelée à succéder au CSDH, elle devra satisfaire aux réalités de la Suisse, et donc tenir compte impérativement du fédéralisme et des différences d'exécution. La nécessité de préserver le caractère de prestataire de services et ses attributs d'institut, la structure universitaire et décentralisée sur plusieurs sites et des compétences clairement établies étaient d'autres préoccupations majeures des cantons. Ils ont donc exclu que des tâches de l'État soient déléguées, en particulier la surveillance, la mise en œuvre et la réception des plaintes individuelles.

4 Les remarques et les exigences figurant aux chiffres 2 et 3, concernant notamment la délégation de tâches de l'État, constituent dans la présente prise de position le cadre de référence auquel les cantons peuvent souscrire pour la création d'une INDH. La protection des droits de l'homme est de la responsabilité de l'État ; elle ne saurait être déléguée à une INDH.

Haus der Kantone
Maison des cantons
Speichergasse 6 | Postfach | CH-3001 Bern
Speichergasse 6 | Case postale | CH-3001 Berne
mail@kdk.ch | www.kdk.ch
mail@cdc.ch | www.cdc.ch
t + 41 (0) 31 320 30 00
f + 41 (0) 31 320 30 20

2. Position de principe en vue de la création d'une INDH

5 Les cantons se félicitent de la décision du Conseil fédéral de créer une institution pour succéder au CSDH et expriment leur soutien de principe à la création d'une INDH, conformément à la LIDH. Le modèle « CSDH+ » repose sur les compétences et les expériences des acteurs déjà concernés ; il conserve par ailleurs pour les cantons un important caractère de prestataire de services.

6 De l'avis des cantons, le modèle proposé est une solution de compromis très helvétique, qui tient compte des préoccupations les plus importantes d'une majorité d'acteurs. Par la création d'une INDH, la Suisse réaffirme son engagement en faveur des droits de l'homme et respecte les critères les plus importants des principes de Paris des Nations Unies, qui font foi en la matière. Toute modification de la forme d'organisation ou toute extension des compétences de l'INDH proposées par le Conseil fédéral ne se justifie pas aux yeux des cantons.

7 Les cantons se félicitent que le domaine de tâches de la future institution soit clairement délimité ; ils s'estiment satisfaits en particulier de l'alinéa 2 de l'art. 3 LIDH, qui précise que l'INDH n'assume pas de tâches de l'administration. Toute délégation de tâches de l'État, notamment la réception de plaintes individuelles, reste donc exclue. Étant donné cependant que les cantons accordent une grande importance à la protection des droits de l'enfant, l'INDH devrait fournir conseil et soutien dans ce domaine sans exercer toutefois une fonction de médiateur, pour les motifs invoqués ci-dessus. Afin de protéger les droits de l'enfant, les cantons estiment que la liste des tâches pourrait comprendre le conseil qui serait inscrit dans la loi, moyennant une disposition ad hoc.

8 Par ailleurs, l'INDH devrait contribuer à sensibiliser les organes de contrôle des Nations Unies à la structure fédérale de la Suisse. Les cantons sont sceptiques pour ce qui est de la compétence de l'INDH d'émettre des recommandations dans le cadre des procédures d'élaboration des rapports étatiques.

9 L'ancrage universitaire de la future institution est un autre motif de satisfaction des cantons. Il est le garant du degré scientifique élevé du CSDH. Les cantons relèvent en outre qu'une structure en réseau, avec une présence sur plusieurs sites, renforce le transfert de connaissances et rend l'INDH plus visible, tout en respectant la structure fédérale de la Suisse.

10 En ce qui concerne le financement, les cantons estiment équitable la contribution approximative de 1 million de francs prévue par le Conseil fédéral pour soutenir les activités de l'INDH. Ils font cependant remarquer qu'un large champ d'activité thématique pourrait avoir un impact positif sur l'appréciation globale de la future institution. Augmenter modérément la contribution fédérale pourrait renforcer l'indépendance. Ils notent que les cantons d'implantation ont déjà fourni une contribution importante dans le cadre du CSDH, par des financements croisés. Il prend acte du fait que les cantons d'implantation continueront à fournir une contribution sous la forme d'infrastructures si leurs hautes écoles devaient être partie prenante. L'heure étant aux économies pour de nombreux cantons, cette contribution ne devra pas être augmentée.

11 S'agissant de la représentation pluraliste des forces sociales concernées au sein de l'INDH dont fait mention l'art. 5 LIDH, les cantons insistent sur la nécessité d'assurer un juste équilibre en faisant jouer un même rôle

aux représentants de la Confédération et des cantons, afin d'assurer une représentation équitable des échelons institutionnels.

LE CONSEIL D'ÉTAT
DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police
Département fédéral des affaires étrangères
Palais fédéral
3003 Berne

Transmis par courrier électronique
Versions Word et PDF
Cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)

Madame la conseillère fédérale,
Monsieur le conseiller fédéral,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel remercie le Conseil fédéral de l'avoir associé à la présente consultation et de lui permettre ainsi de formuler ses observations et commentaires concernant l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH).

En préambule, le Gouvernement neuchâtelois salue la décision du Conseil fédéral de créer une institution des droits de l'homme visant à renforcer ces droits en Suisse.

La Suisse est reconnue pour son engagement en faveur des droits de l'homme et l'avant-projet de LIDH répond aux recommandations du Conseil des droits de l'homme dans le cadre des examens périodiques universels.

La nouvelle institution a pour mission de promouvoir et de sauvegarder, en Suisse, les garanties découlant de ses engagements internationaux en matière de droits humains. Le projet de LIDH constitue ainsi un pas supplémentaire en faveur du respect des droits de l'homme dans notre pays. Nous regrettons toutefois que les droits de l'enfant ne soient pas expressément spécifiés pour les fonctions de conseil et de soutien que l'INDH sera amenée, nous l'espérons, à exercer.

NE

Rappelons à ce titre que le Comité des droits de l'enfant, recommande régulièrement à la Suisse, outre la mise sur pied d'une institution nationale des droits de l'homme (INDH), l'instauration d'un mécanisme de surveillance des droits de l'enfant.

Par ailleurs, le Conseil d'État neuchâtelois salue la volonté d'un ancrage universitaire et de structure décentralisée sur plusieurs sites envisagée dans le projet et prend bonne note qu'outre les coûts d'infrastructures mises à disposition par les cantons, aucun autre coût ne leur sera imputé.

Nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, Monsieur le conseiller fédéral, à l'expression de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 25 octobre 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière
S. DESPLAND

KANTON
NIDWALDEN

JUSTIZ- UND
SICHERHEITSDIREKTION

Kreuzstrasse 1, 6371 Stans
Telefon 041 618 45 84, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Kreuzstrasse 1, Postfach 1242 JSD DS

PER E-MAIL
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Karin Kayser-Frutschi
Regierungsrätin
Telefon +41 41 618 45 83
karin.kayser@nw.ch
Stans, 4. Oktober 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Ehrich

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 haben der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten und die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements die Kantonsregierungen eingeladen, zu oben genannter Vorlage Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat hat unsere Direktion mit der Beantwortung betraut.

Für die Möglichkeit der Mitwirkung danken wir. Aufgrund der geringen direkten Betroffenheit unseres Kantons verzichten wir jedoch auf eine einlässliche Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
JUSTIZ- UND SICHERHEITSDIREKTION

Karin Kayser-Frutschi
Regierungsrätin

Regierung des Kantons St.Gallen

Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 18. Oktober 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution; Vernehmlassungsantwort

Sehr Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution begrüssen wir. Vorgesehen ist, die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) bei den schweizerischen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs auszuschreiben und auf die Möglichkeit, einen Antrag zu stellen, aufmerksam zu machen. Im Pilotprojekt sind derzeit keine Institutionen der Ostschweiz vertreten. Eine Vertretung auch von Institutionen der Ostschweiz ist jedoch anzustreben.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

KANTON ST.GALLEN · REGIERUNG ·

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

Regierungsrat

EJPD
Bundesamt für Justiz
per E-Mail an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Schaffhausen, 29. August 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns in der erwähnten Angelegenheit äussern zu können, und nehmen wie folgt Stellung:

Grundsätzlich begrüssen wir die unterbreitete Vorlage. Unsere Bedenken in Bezug auf die Unabhängigkeit der nationalen Menschenrechtsinstitution von der universitären Trägerschaft konnten durch die im Bericht aufgeführten Argumente nicht vollständig beseitigt werden. Die angestrebte Unabhängigkeit kann besser gewährleistet werden, wenn die nationale Menschenrechtsinstitution mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet wird.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

REGIERUNGSRAT DES KANTONS SCHAFFHAUSEN

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

BA Justiz
E 28. Sep. 2017
Act

KANTON solothurn

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

312.17.010

26. September 2017

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 28. Juni 2017 in oben genannter Angelegenheit, danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

Die Menschenrechte stehen im Zentrum der Werte unseres Landes. Die konsequente Achtung der Menschenrechte durch alle Behörden trägt zur Sicherheit der Menschen in der Schweiz sowie zur Stabilität des politischen Systems und damit auch der wirtschaftlichen Prosperität der Schweiz bei. Wir sind der Ansicht, dass die Menschenrechte im Kanton Solothurn gut umgesetzt werden und die nötige Sensibilität für Menschenrechte bei den Kantonsangestellten vorhanden ist. Wir gehen davon aus, dass dies auch in den anderen Kantonen und im Bund so ist. Aus diesem Grund sehen wir bezüglich der Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution keinen grossen Handlungsbedarf, haben aber auch keine Einwände dagegen vorzubringen.

Die Interessen des Kantons Solothurn werden durch die Vorlage nicht unmittelbar tangiert, weshalb wir auf weitere Bemerkungen verzichten.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

39220 6/11 10 000

KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 26. September 2017

Nr. 2017/1681

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution
Schreiben an das Bundesamt für Justiz

---

1. Erwägungen

Die Staatskanzlei unterbreitet dem Regierungsrat das Schreiben an das Bundesamt für Justiz (BJ) betreffend Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution zur Beratung und Beschlussfassung.

2. Beschluss

Das Schreiben an das Bundesamt für Justiz (BJ) betreffend Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution wird beschlossen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Diese Zeile bitte nicht löschen!

Beilage

Schreiben an das Bundesamt für Justiz vom 26. September 2017

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (3)

Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz

6431 Schwyz, Postfach 1260

Bundesamt für Justiz
in elektronischer Form (pdf und Word) an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Schwyz, 19. September 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI)
Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Kantonsregierungen eine Gesetzesvorlage zur Errichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution als Nachfolgelösung „Status quo +“ für das bisherige provisorische Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) zur Vernehmlassung bis 31. Oktober 2017 unterbreitet.

Der Kanton Schwyz lehnt die Vorlage ab, dies aus folgenden Überlegungen:

- Die Kantone haben bereits im Jahre 2015 im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen erste Überlegungen zu einer Nachfolgeinstitution des SKMR angestellt. Der Schwyzer Regierungsrat hat gegenüber diesem Vorhaben stets eine kritische bis ablehnende Haltung eingenommen. Er hätte es aus föderalen Überlegungen schon damals bevorzugt, wenn das SKMR, wenn überhaupt, mit gewissen organisatorischen Anpassungen und Kompetenzklärungen sowie Präsenz an verschiedenen Standorten beibehalten worden wäre.

- Trotz wiederholter Forderungen in- und ausländischer Kreise ist für uns die Notwendigkeit zur dauerhaften Institutionalisierung einer parastaatlichen Menschenrechtsorganisation in der Schweiz nicht ausgewiesen. Die Schweiz ist kraft ihrer verfassungsmässigen und völkerrechtlichen Verpflichtungen zum nachhaltigen Schutz der Menschenrechte verpflichtet. Ihre ausgebauten rechtsstaatlichen Strukturen und Institutionen sind Garant für deren Einhaltung und ihre inhaltliche Weiterentwicklung. Dies hat auch das Bundesgericht in seiner langjährigen Rechtsprechung zu den BV-Grundrechten und der EMRK bewiesen. Die Menschenrechtsarchitektur der Schweiz und die Interaktion zwischen allen staatlichen und zivilen Akteuren sind bereits heute sehr ausgeprägt und bedürfen keiner zusätzlichen Verstärkung oder Fundierung. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung und Impulsgebung ist durch die Universitäten abgedeckt. Zudem hat sich die Schweiz einer periodischen Überprüfung ihrer Menschenrechtslage vor dem Menschenrechtsrat der UNO zu unterziehen und in einer differenzierten Auslege-

ordnung der internationalen Staatengemeinschaft gegenüber Rechenschaft über die Entwicklung abzulegen. Die Einbindung einer NMRI in diese Überprüfung würde das aufwendige Verfahren mehr anreichern als entlasten.

– Das vom Bundesrat vorgeschlagene NMRI-Modell stellt quasi eine Kompromisslösung dar, was ebenfalls gegen einen echten Bedarf und die Dringlichkeit des Vorhabens spricht. Kategorisch abzulehnen wäre zudem eine Auslagerung staatlicher Aufgaben an die zu schaffende Institution oder deren Ausstattung mit Kontroll- oder Weisungsbefugnissen, was gemäss Vernehmlassungsvorschlag zu Recht nicht vorgesehen ist. Das Konzept einer weitgehenden organisatorischen Verselbständigung mit staatlicher Grundfinanzierung ohne Anbindung an einen definierten Leistungsauftrag lässt indessen befürchten, dass sich die NMRI zwar aus öffentlichen Mitteln finanzieren lässt, aber letztlich frei ist, sich in den Dienst gewisser Anspruchsgruppen zu stellen.

Der vorgesehene Bundesbeitrag in der Richtgrösse von 1 Mio. Franken und die Bereitstellung der Infrastruktur durch die Standortkantone bedeuten zumindest absehbar keinen Ausbau der bisherigen Leistungen. Insofern ist der Kanton Schwyz aus Sicht der Finanzierung nicht direkt betroffen. Allerdings gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Kantone in vielen Bereichen für die Umsetzung und Einhaltung der Menschenrechte zuständig sind und damit indirekte finanzielle Auswirkungen für sie ausgelöst werden können. Letzteres war beim SKMR der Fall und könnte sich mit der Schaffung einer NMRI und der ihr damit zugemessenen Bedeutung verstärken.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Regierungsrat Kanton Schwyz

Othmar Reichmuth, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie z.K. an:
– Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern (als Ablehnung des Entwurfs einer gemeinsamen Stellungnahme);
– Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Thurgau

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 24. Oktober 2017

Entwurf für ein Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Vernehmlassung

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) und teilen Ihnen mit, dass wir die Vorlage grundsätzlich unterstützen.

Wir legen allerdings Wert darauf, dass der Aufgabenbereich der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) sich lediglich im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 des Entwurfs bewegen wird. Insbesondere sollen der NMRI weder Verwaltungsaufgaben, richterliche Kompetenzen noch Ombudsfunktionen übertragen werden. Zudem erwarten wir, dass das neue Bundesgesetz für die Kantone zu keinen zusätzlichen finanziellen Belastungen führt.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

DER REGIERUNGSRAT • DES KANTONS THURGAU •

Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld
T +41 58 345 53 10, F +41 58 345 53 54
www.tg.ch

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Thurgau

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 24. Oktober 2017

Entwurf für ein Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Vernehmlassung

Sehr geehrter Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) und teilen Ihnen mit, dass wir die Vorlage grundsätzlich unterstützen.

Wir legen allerdings Wert darauf, dass der Aufgabenbereich der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) sich lediglich im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 des Entwurfs bewegen wird. Insbesondere sollen der NMRI weder Verwaltungsaufgaben, richterliche Kompetenzen noch Ombudsfunktionen übertragen werden. Zudem erwarten wir, dass das neue Bundesgesetz für die Kantone zu keinen zusätzlichen finanziellen Belastungen führt.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld
T +41 58 345 53 10, F +41 58 345 53 54
www.tg.ch

numero			Bellinzona
4090	fr	0	19 settembre 2017

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
Ufficio federale di giustizia
Settore Protezione internazionale
dei diritti dell'uomo
Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berna

Procedura di consultazione concernente la Legge federale sul sostegno all'Istituzione nazionale per i diritti dell'uomo

Gentile Consigliera federale,
Egregio Consigliere federale,

con riferimento al vostro scritto del 28 giugno 2017, in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le osservazioni seguenti.

1. Considerazioni generali

L'avamprogetto di Legge federale sul sostegno all'Istituzione nazionale per i diritti dell'uomo (INDU) è giudicata positivamente. Esso concretizza infatti un'idea di base sicuramente valida, ovvero la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo, al fine di tutelare e promuovere maggiormente i diritti fondamentali in Svizzera. Il progetto pilota a tempo determinato attuato nel 2011 ha confermato invero una grossa richiesta di prestazioni che le infrastrutture attuali per i diritti dell'uomo (le varie commissioni extraparlamentari) da sole non riescono pienamente a fornire, in quanto il loro mandato è limitato a determinati ambiti di legge che solitamente non concernono esplicitamente quello dei diritti dell'uomo. L'utilità di un progetto del genere è stata anche attestata da svariati Paesi, soprattutto europei, i quali si sono a loro volta serviti di un'INDU per risolvere questioni legate ai diritti umani.

Oltre a ciò, la creazione di questa istituzione e della relativa legge federale, permetterà alla Svizzera di adempiere alla raccomandazione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, il quale ha da tempo suggerito l'ideazione di un'INDU. In secondo luogo il progetto, come si evince dal rapporto esplicativo all'avamprogetto, permetterà alla nostra Nazione di consolidare la propria reputazione a livello internazionale per quanto riguarda la promozione del rispetto dei diritti dell'uomo, argomento su cui la Svizzera si è sempre dimostrata molto sensibile e che si è impegnata ad attuare.

2. Contenuto del progetto

L'idea di sviluppare la soluzione praticata nell'ambito del progetto pilota (opzione "status quo +") è certamente conveniente in quanto ciò consentirà di migliorarlo ulteriormente ed eliminarne gli aspetti negativi. Analogamente al progetto pilota, saranno le scuole universitarie e altri istituti accademici che metteranno a disposizione dell'INDU l'infrastruttura necessaria.

Un cambiamento importante è quello riguardante il finanziamento dell'INDU: a differenza di quanto accadeva per il progetto pilota in cui la Confederazione acquistava prestazioni sottoforma di mandati, nell'ambito dell'INDU essa si limiterà a versare degli aiuti finanziari. Questa forma di sovvenzione garantirà l'indipendenza necessaria a un'istituzione di questo tipo e, per questo motivo, rappresenta un cambiamento opportuno.

Non va poi dimenticato il fatto che grazie all'esperienza delle parti coinvolte nel modello attuale, le quali parteciperanno ai lavori sulla futura INDU, l'attuazione dell'Istituzione nazionale per i diritti dell'uomo si svolgerà in modo più rapido ed efficiente.

Il progetto permetterà poi di migliorare l'attuazione degli standard internazionali in materia di INDU fissati nell'allegato alla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sulle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo ("Principi di Parigi").

3. Considerazioni sugli articoli di legge

L'art. 1 della Legge federale sul sostegno all'Istituzione nazionale per i diritti dell'uomo (LIDU) rappresenta la base legale per il finanziamento all'Istituzione. Esso è, come detto, fondamentale in quanto sancisce che la Confederazione sosterrà l'INDU con aiuti finanziari sottoforma di contributo alle spese d'esercizio. Ciò consentirà all'Istituzione nazionale per i diritti dell'uomo di essere indipendente.

Nell'art. 2 LIDU viene stabilita la collaborazione dell'INDU con scuole universitarie o altri istituti accademici, i quali metteranno gratuitamente a disposizione l'infrastruttura necessaria. Anche quest'aspetto è sicuramente conveniente, in quanto permetterà a tali istituti di venire rafforzati con un miglioramento complessivo della qualità scientifica del futuro INDU.

Per quanto riguarda i compiti dell'INDU elencati all'art. 3 della legge si rileva che gli stessi sono stati definiti in maniera esaustiva escludendo i compiti amministrativi (cpv. 2). Su questo punto il Cantone Ticino ritiene imprescindibile che lo Stato mantenga la propria sovranità nell'ambito della protezione dei diritti dell'uomo e in questo senso si ritiene che dev'essere esclusa la delega al nuovo organismo della sorveglianza e dell'attuazione dei diritti dell'uomo, nonché del trattamento dei casi individuali.

Il Governo ticinese esprime inoltre il proprio scetticismo in merito alla competenza dell'INDU di elaborare raccomandazioni destinate ad autorità politiche, a organizzazioni non governative, a imprese private e a organizzazioni internazionali (art. 3 cpv.1 lett. c), auspicando che la garanzia dei diritti dell'uomo debba rimanere una responsabilità dello Stato che non può essere delegata ad un Istituto.

Infine, per quanto riguarda l'art. 5 della legge che garantisce una rappresentanza pluralista di tutte le forze sociali coinvolte nell'attuazione e nella promozione dei diritti dell'uomo, si auspica che venga assicurato il giusto equilibrio tra i rappresentanti della Confederazione e quelli dei Cantoni.

4. Conclusione

Stante quanto precede, il Consiglio di Stato ritiene che il progetto di legge sul sostegno all'Istituzione nazionale per i diritti dell'uomo – con le modifiche suindicate - ponga le basi legali necessarie alla creazione di un'istituzione determinante per la promozione e difesa dei diritti dell'uomo, la quale si rivelerà sicuramente altrettanto valida quanto le altre INDU europee.

Vogliate gradire l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:
Manuele Bertoli

Il Cancelliere:
Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza a:
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.



BA Justiz
E -2. Okt. 2017
Act

Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Bundesrain 20
3003 Bern

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. Juni 2017 hat der Bundesrat die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt.

Wir messen der Wahrung und dem Schutz der Menschenrechte grosse Bedeutung bei. Gleichzeitig sind wir der Ansicht, dass die Menschenrechtslage in der Schweiz grundsätzlich als gut eingestuft werden kann, was unter anderem auch auf das diesbezügliche Verantwortungsbewusstsein der schweizerischen Behörden zurückzuführen ist.

Die Kantone haben sich bereits im Rahmen ihrer Stellungnahme zur Weiterführung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) vom 25. September 2015 mit der Frage einer allfälligen nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) auseinandergesetzt. So begrüssten die Kantone die Weiterführung des SKMR während einer Übergangsphase von fünf Jahren und unterstrichen, dass sich das SKMR aufgrund des Dienstleistungscharakters als Kompetenzzentrum etablieren konnte.

Ungeachtet der definitiven Form der künftigen Nachfolgeinstitution des SKMR hielten die Kantone fest, dass diese Institution auf die schweizerischen Gegebenheiten ausgerichtet sein müsste, wofür

Verständnis für den föderalen Staatsaufbau und Akzeptanz eines unterschiedlichen Vollzugs unerlässliche Eigenschaften darstellten. Zu den weiteren Hauptanliegen der Kantone gehörte die Beibehaltung des Dienstleistungs- und Institutscharakters, die universitäre und dezentrale Struktur mit verschiedenen Standorten sowie klar geregelte Kompetenzen. So unterstrichen die Kantone, dass eine Delegation von staatlichen Aufgaben, insbesondere die Überwachung und Umsetzung sowie Entgegennahme individueller Klagen, nicht infrage kommen.

Wir schliessen uns der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zur Vernehmlassungsvorlage an. Die in der Stellungnahme der KdK aufgeführten Bemerkungen und Anforderungen, insbesondere hinsichtlich der Delegation von staatlichen Aufgaben, stellen auch im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung den kantonalen Referenzrahmen hinsichtlich der Schaffung einer NMRI dar. Der Schutz der Menschenrechte ist eine staatliche Aufgabe und kann nicht an eine NMRI delegiert werden.

Sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen abschliessend für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 29. September 2017

Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann Beat Jörg

Der Kanzleidirektor Roman Balli

REGIERUNGSRAT DES KANTONS URI

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Département fédéral de justice et police
Office fédéral de la justice
Unité Protection Int. des droits de l'homme
Mme Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

Par voie électronique

Réf. : CS/15022571

Lausanne, le 19 septembre 2017

Avant-projet de loi fédérale sur l'institution nationale des droits de l'homme
Procédure de consultation

Madame,

La procédure de consultation mentionnée en titre a retenu toute l'attention du Conseil d'Etat du Canton de Vaud, qui vous remercie de l'avoir consulté et vous fait part, par la présente, de sa position.

Le Conseil d'Etat relève l'importance du respect et de la protection des droits de l'homme et mesure la responsabilité des autorités publiques dans ce domaine. Il salue la volonté du Conseil fédéral de pérenniser le Conseil suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) en une Institution nationale des droits de l'homme (INDH) dans le sens des *Principes de Paris*.

Le Conseil d'Etat accueille favorablement la pérennisation de l'ancrage de l'INDH dans une institution du domaine suisse des hautes écoles, ce qui représente un gage de la qualité scientifique des prestations de l'institution. Cependant, même si les hautes écoles ont leur indépendance garantie par la Constitution fédérale, il émet la crainte que l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) y voie une dépendance de l'INDH auprès de son/ses institutions/s de rattachement et estime qu'elle ne remplit que partiellement les conditions définies dans les *Principes de Paris*. Cette situation résulterait dans une accréditation "B" par la GANHRI, synonyme d'un statut d'observateur au plan international, qui nuirait à l'image d'une Suisse soucieuse et active dans la protection et la promotion des droits humains.

Le Conseil d'Etat relève que si les responsabilités de l'Etat en matière des droits de l'homme portent naturellement sur les politiques qu'il développe sur son territoire, elles s'appliquent également à sa politique extérieure. Le Conseil d'Etat regrette que ce volet soit exclu des champs d'étude de l'INDH.

Le Conseil d'Etat se réjouit que les cantons puissent être représentés au sein de l'organisation de l'INDH, leur voix consultative assurant l'indépendance de l'institution. Cela étant, il recommande qu'un même rôle soit donné aux représentants de la Confédération et des cantons.

Enfin, au vu de l'ampleur de la tâche, le Conseil d'Etat déplore que les moyens alloués à l'INDH de soient pas plus conséquents. Si ces moyens ne devaient pas être augmentés, il lui paraît important que le montant final ne soit pas inférieur au million de francs, donné à titre indicatif.

Le Conseil d'Etat vous remercie de tenir compte de ses remarques et vous prie d'agréer, Madame, ses salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE	LE CHANCELIER
Nuria Gorrite	Vincent Grandjean

Copies

- Office des affaires extérieures
- Direction générale de l'enseignement supérieur

Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
13. Okt. 2017
No.

2017.03715

BA Justiz
E 16. Okt. 2017
Act

Madame
Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

Références MP/DB/nf
Date 11 OCT. 2017

Avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme
Procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat valaisan vous remercie de l'avoir consulté concernant l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (l'avant-projet LIDH).

La création d'une telle institution (INDH) dans la continuité du Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH) constitue une contribution concrète de la Confédération en faveur d'un renforcement du respect des droits de l'homme en Suisse. Nous saluons cette volonté de pérenniser un modèle qui a fait ses preuves.

De longue date, le canton du Valais est sensible à la protection et au développement des droits de l'homme, dans le domaine des droits de l'enfant notamment. L'axe "*droits de l'enfant*" occupe une place prioritaire au sein de la politique cantonale d'encouragement à la formation universitaire et à la recherche. Le Valais abrite en particulier le centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE), lequel a repris les activités de l'ancien Institut universitaire Kurt Bösch (IUKB). Le soutien cantonal au CIDE prend la forme d'une participation forfaitaire directe aux coûts de fonctionnement, ainsi que d'une mise à disposition d'infrastructures pour l'enseignement, la recherche et la conduite d'expertises, via la Fondation universitaire Kurt Bösch. Le bilan des activités menées entre 2011 et 2014 par l'IUKB, puis dès 2015 par le CIDE, est positif.

Les autorités cantonales font preuve d'une sensibilité non moindre à l'égard des droits reconnus aux personnes interpellées par la police ainsi qu'à toutes celles privées de liberté en application du droit public (loi fédérale sur les étrangers, code de procédure pénale, placement à des fins d'assistance). Elles veillent en la matière au respect attentif des droits consacrés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sous l'angle budgétaire, l'avant-projet LIDH prévoit que la Confédération financera l'INDH à raison d'un million de francs par an. En vue d'assurer au mieux le fonctionnement efficace de l'INDH et de limiter la charge indirecte qu'elle représentera pour les cantons d'accueil, il serait bon de prévoir une possibilité d'augmenter modérément cette contribution fédérale.

Place de la Planta, CP 478, 1951 Sion
Tél. 027 606 21 00 · Télécopie 027 606 21 04

Par ailleurs, nous estimons important que, dans le cadre de la mise au concours qui sera ouverte en vue de sélectionner la future INDH, il soit tenu compte des investissements, en ressources diverses, déjà réalisés par les cantons au profit d'institutions rattachées au CSDH. Il s'agit d'assurer une continuité des travaux de formation et de recherche entrepris avec succès à ce jour.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Jacques Melly

Le chancelier

Philipp Spörri

Kanton Zug

Regierungsrat

Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Per E-Mail
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zug, 12. September 2017 hs

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI); Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 haben das EDA und das EJPD die Kantonsregierung eingeladen, zum Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Die Menschenrechte sind in der Schweiz auf allen Staatsebenen fest verankert und werden von den Behörden umgesetzt und angewendet. Auch Weiterentwicklungen aufgrund der Rechtsprechung fliessen in die Praxis ein. Die Strukturen, Aufgaben und Leistungen des heutigen Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) und auch der beabsichtigten Nachfolgeorganisation, der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI), bewegen sich weitgehend im akademischen Bereich und respektieren die föderalen Verhältnisse. Da nur theoretische Berührungspunkte mit dem Kanton Zug bestehen, verzichten wir auf eine weitergehende Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

M. Weichelt-Picard

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:
- Bundesamt für Justiz, cordelia.ehrich@bj.admin.ch (Word und PDF)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Sicherheitsdirektion

Regierungsgebäude, Seestr. 2, 6300 Zug
Telefon 041 728 33 11
www.zg.ch

mmi

BA Justiz
E 06. Nov. 2017
Act

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 31. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrter Herr Bundesrat Burkhalter

Wir erlauben uns als Kompetenzzentrum für die Frühe Kindheit zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG Stellung zu nehmen. Vorab möchten wir uns für die Einladung des Bundesrates bedanken, zum Vorentwurf für eine NMRI Stellung zu beziehen. Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, begrüssen wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen, ausgesprochen.

Das Marie Meierhofer Institut für das Kind wurde 1957 von der Kinderpsychiaterin und Stadtärztin Dr. Marie Meierhofer gegründet. Es beschäftigt sich seit nunmehr 60 Jahren mit den Voraussetzungen gelingender sowie der Prävention problematischer Entwicklungsverläufe von Kindern. Wir orientieren uns am Gebäude der Kinderrechte mit seinen Prinzipien und materiellen Säulen. Das MMI setzt sich dafür ein, dass die Bedürfnisse der Jüngsten in verschiedenen Lebenswelten und –phasen möglichst adäquat beachtet werden.

Den Aufbau und die Verankerung einer NMRI erachten wir als wegweisend und entsprechend wichtig. Damit sich tatsächlich eine Institution mit Wirkung etablieren könnte, sehen wir jedoch im Entwurf Klärungsbedarf und die Notwendigkeit die künftige Institution im Interesse der Zielerreichung zu stärken. Im folgenden erlauben wir uns zu skizzieren, wo wir Optimierungspotential orten.

Aufgaben des NMRI (Artikel 3 MRIG)

Inhaltlich ist es unser Hauptanliegen, dass sich der Auftrag der künftigen NMRI tatsächlich auf das ganze Spektrum von Menschenrechten bezieht, also explizit und gesetzlich verankert auch die Kinderrechte umfasst. Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Denn der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4; CO 19). Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen (CCPR/C/CHE/CO/4).

Damit Menschenrechte und deren Umsetzung beobachtet und allfällige Mängel behoben werden können, braucht es funktionierende Überwachungsmechanismen. Hinsichtlich der Kinderrechte heisst dies, dass den drei Hauptbereichen des internationalen Übereinkommens über die Kinderrechte dem Schutz, der Förderung und der Mitwirkung besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

...

Marie Meierhofer Institut für das Kind
Pfingstweidstrasse 16
CH-8005 Zürich
Tel +41 44 205 52 20
Fax +41 44 205 52 22
IBAN CH21 0070 0110 2033 8731 1
info@mmi.ch
www.mmi.ch
CHE-107.845.393 MWST

Kinder sind besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen. Deshalb sollten nach unserer Einschätzung die Aufgaben des NMRI erweitert werden und beinhalten, dass Beschwerden und Anliegen von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegengenommen werden und Kindern der Zugang zur Justiz gewährleistet wird.

Es dünkt uns grundsätzlich wichtig, dass zivilgesellschaftliche Anliegen tatsächlich auf den Radar kommen und die Nähe zur Menschenrechtspraxis in der Schweiz gewährleistet werden kann. Deshalb würden wir die Angliederung einer nationalen Ombudsstelle an die geplante NMRI, die sowohl Kindern wie Erwachsenen offen steht, ausgesprochen begrüssen. Sie könnte die Umsetzung von Menschenrechten alltagsnah und wirkungsvoll unterstützen. Die unterschiedlichen Unterstützungsbedarfe, Erfahrungen und Kompetenzen verschiedener Personen(gruppen) müssten bzgl. der Zugangsarten und der Dienstleistungen sorgfältig bedacht und evaluiert werden. Über den direkten Kontakt mit jüngeren und älteren Einwohner/innen hinaus, kämen einer nationalen Ombudsstelle auch ausgesprochen wichtige Triage- und Koordinationsaufgaben für Kantone/Regionen/Kommunen zu.

Status und Ressourcen (Artikel 1 MRIG der nationalen Menschenrechtsinstitution)

Die Positionierung und Bedeutung der künftigen Institution müsste unserer Meinung konzeptuell und strukturell gestärkt werden. Das NMRI soll die Einhaltung Pariser Prinzipien vollumfänglich gewährleisten und beauftragt werden, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Dazu muss es mit entsprechenden Kompetenzen und genügend Ressourcen ausgestattet sein. Wünschenswert wäre eine Menschenrechtsinstitution mit Status A.

Der erläuternde Bericht sieht einen jährlichen Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken vor. Auch wenn weitere Infrastrukturbeiträge vorgesehen sind, reicht dieser Betrag nicht aus, um die in Artikel 3 MRIG bereits genannten Aufgaben und erst recht nicht die vorgeschlagenen Ergänzungen mit Fokus auf Kinderrechte zu erfüllen. Eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung einer NMRI erachten wir für die Zielerreichung als zentral. Das vorgeschlagene Budget erscheint uns deutlich zu knapp, um zu verhindern, dass die künftige NMRI teilweise zum Feigenblatt verkommt.

Trägerschaft (Artikel 2 MRIG) und Organisation

Strukturell sollte unseres Erachtens die Unabhängigkeit der künftigen NMRI unbedingt gewährleistet werden. Wir sprechen uns daher für die Variante „unabhängiges Institut" aus, weil wir sie als Voraussetzung dafür erachten, den Diskurs über Menschenrechte und Kinderrechte gewinnbringend moderieren und deren Umsetzung überwachen und unterstützen zu können. Ein unabhängiges Institut würde es nach unserer Einschätzung auch am besten erlauben, eine NMRI klar trans- und multidisziplinär auszurichten. Für das Monitoring der Menschenrechtssituation in der Schweiz erachten wir einen lebendigen Dialog zwischen Zivilgesellschaft, Verwaltung, Justiz und Politik sowie zwischen Wissenschaft und Fachpraxis als unerlässlich. Ein Status des NMRI als integriertes wissenschaftliches Institut einer Hochschule könnte die Erfüllung von Aufgaben behindern, birgt er doch das Risiko des Konflikts zwischen Menschenrechts-Mandat als öffentliches Engagement auf der einen und akademischer Grundlagenarbeit und Freiheit auf der anderen Seite. Wir erachten beides als wichtig und die Verknüpfung als unerlässlich. Eine universitäre Anbindung als assoziierten Instituts könnte sowohl die wissenschaftliche Fundierung wie die nötige Autonomie gewährleisten.

Bei der Organisationsform muss dringend auf Effizienz und auf ausreichende Mittel für den Koordinationsaufwand geachtet werden.

Wir hoffen mit unserer Stellungnahme einen kleinen konstruktiven Beitrag zur Umsetzung einer effizienten und effektiven Menschenrechtsinstitution leisten zu können.

Freundliche Grüsse

MARIE MEIERHOFER INSTITUT FÜR DAS KIND

Heidi Simoni
Institutsleiterin

Netzwerk **Kinderrechte** Schweiz
Réseau suisse des **droits de l'enfant**
Rete svizzera **diritti del bambino**
Child Rights Network Switzerland

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 28. August 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

Im Netzwerk Kinderrechte Schweiz arbeiten 45 Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Kinderrechte, Kinderschutz, Kinder- und Jugendpolitik sowie Kinder- und Jugendförderung gemeinsam an einer vollständigen Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz.[1] Zu einer der Hauptaufgaben des Netzwerks Kinderrechte Schweiz gehört die Berichterstattung an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der die Fortschritte und Hindernisse bei der Verwirklichung der Kinderrechte in der Schweiz regelmässig überprüft. Durch diese Tätigkeit und durch seine breite Mitgliederbasis verfügt das Netzwerk Kinderrechte Schweiz über eine weitreichende Expertise in kinderrechtlichen Belangen.

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen.

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Denn der UN-Kinderrechtsauschuss hat der Schweiz wiederholt

[1] Eine Liste der Mitgliederorganisationen kann unter http://netzwerk-kinderrechte.ch/index.php?id=6 eingesehen werden.

empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4; CO 19). Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen (CCPR/C/CHE/CO/4).

Als Mitgliedsorganisation der NGO-Plattform Menschenrechte schliesst sich unsere Stellungnahme in weiten Teilen derjenigen der Plattform an. Kinderrechtliche Anliegen sind jedoch nicht immer deckungsgleich mit einer breiteren Menschenrechtsperspektive. Wir haben deshalb unsere Stellungnahme um kinderrechtlich relevante Anliegen ergänzt.

Grundsätzlich begrüssen wir den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sehen wir jedoch noch deutlichen Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, die im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist. Zentral ist aus unserer Sicht zudem, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht – also auch die Kinderrechte miteinschliesst – und dies explizit im Gesetzestext verankert ist (siehe dazu die Bemerkung zu Artikel 3 – Aufgaben).

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt, wie dies im „Erläuternden Bericht" ausgeführt wird (S. 13 ff).

In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert als Trägerschaft der NMRI eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und legt eine solche Anbindung für die NMRI gesetzlich fest. Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung birgt das Risiko, dass das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, zu Spannungen mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente bestimmte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft sich in der Praxis nachteilig auswirken kann: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den sechs angeschlossenen Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Allerdings ist auch die Alternative einer einzigen Universität als Trägerin untauglich, denn damit verschärft sich das Risiko einer institutionellen Abhängigkeit.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Im erläuternden Bericht schreibt der Bundesrat, dass durch die universitäre Anbindung der NMRI an Institutionen aus dem Hochschulbereich der Einbezug der universitären Standortkantone in die Finanzierung sichergestellt werden soll. Die Standortkantone übernehmen somit beträchtliche Infrastrukturkosten für die Institution. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in Frage. Dies obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird (Vergleiche hierzu die untenstehende Bemerkung zu Art. 8). Des Weiteren ist die NMRI bei einer universitären Anbindung von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig, da die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen aufkommen. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte und auch wenn Art. 2 tel quel in Kraft treten sollte, nehmen wir im Folgenden auch zu den weiteren Elementen der Vorlage Stellung.

Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte" genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte" verwendet. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten.
In Bezug auf die Kinderrechte ist Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den drei Pfeilern *Schutz, Förderung und Mitwirkung* der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2008 wiederspiegelt. Auch der Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat den „Schutz und die Förderung der Menschenrechte" als Zweck der Institution festgelegt.

Es liegt nahe, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Wie im erläuternden Bericht unter Punkt 1.1.1 aufgeführt, wirken NMRI durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Wir begrüssen, dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll.

Allerdings fehlen im Entwurf des MRIG gemäss der Auflistung der Aufgaben nach Art. 3, Abs. 1, lit. a bis f, die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu, denn nur auf der Grundlage eines systematischen Monitorings können Bedarfsanalysen verfasst und Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zielgerichtet formuliert werden. Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5). So ist beispielsweise im Deutschen Institut für Menschenrechte eine spezifische Monitoringstelle für Kinderrechte integriert.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Die „Pariser Prinzipien" legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. Die Institution muss befugt sein, Beschwerden von Kindern in

kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz vertritt die Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie **Zugang zur Justiz** sichergestellt werden muss. Es braucht Mechanismen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dies gilt **insbesondere für Kinder**, da sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer kinderfreundlichen Justiz in der Schweiz nach wie vor ungenügend umgesetzt sind. Probleme bezüglich des Zugangs zur Justiz stellen sich jedoch auch für andere Gruppen, beispielweise für Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBTI-Personen oder Menschen mit Behinderung.

Bei der Förderung des Zugangs zur Justiz kommt der Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Sie verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige institutionelle Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden.

Zur Förderung des Zugangs zur Justiz zählt unter anderem auch die Information zu bestehenden Individualbeschwerdeverfahren, die durch Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantiert werden sowie zu Rekursmöglichkeiten und gegebenenfalls zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren.

Wir fordern daher, die Liste der Aufgabenliste unter Artikel 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
„i) Förderung des Zugangs zur Justiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren" (S.19).

Diesem Punkt messen wir eine hohe Relevanz bei und empfehlen, ihn in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen: **„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."**

Die „Pariser Prinzipien" legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht" steht diesbezüglich Folgendes: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz" (S. 11). Ein breites Mandat der MRI – das auch die Kinderechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine MRI.

Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] „Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. Wir halten es für dysfunktional, die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik hier auszuklammern. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Wir empfehlen im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] um folgenden Zusatz zu ergänzen:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte **in der Innen- und Aussenpolitik."**

Zusammenfassend schlagen wir in Bezug zu Artikel 3 folgende Änderungen vor:

Art. 3 Aufgaben

[1] [neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in den Innen- und Aussenpolitik.

[2] [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.

[3] Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:

a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch;
g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;
i. [neu] Förderung des Zugangs zur Justiz.

[4] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im erläuternden Bericht in Bezug zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird. Demnach sind unter „gesellschaftlichen Kräften" insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter/-innen des Parlaments und von Ministerien zu verstehen. Aus kinderrechtlicher Sicht bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind. Die Aufgabe einer NMRI umfasst auch den Schutz und die Förderung der Kinderrechte. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, Kinder- und Jugendliche als „Expert/innen in eigener Sache" beizuziehen (vergleiche Artikel 12 KRK „Recht auf Anhörung").

Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, die für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der demokratischen Legitimierung der NMRI von Bedeutung sind. So sollte das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums durch den Bund geregelt werden. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine **Notwendigkeit.**

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, c/o polsan AG, Effingerstrasse 2, 3011 Bern
wartenweiler@netzwerk-kinderrechte.ch, www.netzwerk-kinderrechte.ch

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis durchzusetzen.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Flavia Frei
Präsidentin

Rahel Wartenweiler
Geschäftsführerin

Netzwerk Kinderrechte Schweiz, c/o polsan AG, Effingerstrasse 2, 3011 Bern
wartenweiler@netzwerk-kinderrechte.ch, www.netzwerk-kinderrechte.ch

NGO-Koordination post Beijing Schweiz • Coordination post Beijing des ONG Suisses
Coordinazione post Beijing delle ONG Svizzere • Coordinaziun post Beijing dallas ONG Svizras
NGO-Coordination post Beijing Switzerland

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

PDF und Word-Version per E-Mail an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Wetzikon, 14. Sep. 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.

Grundsätzlich:

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz vertritt rund 30 Mitgliedorganisationen. Als Fachorganisation beobachten wir seit über 20 Jahren die Entwicklung und Umsetzung der Frauenmenschenrechte in der Schweiz, aber auch auf internationaler Ebene. Wir bringen uns überall ein, wo betreffend Frauen und ihre

Rechte gesprochen und verhandelt wird und stellen dieses Wissen der Schweizer Zivilgesellschaft und den Behörden zur Verfügung. Entsprechend waren wir bisher bei der Verfassung aller Schattenberichte für den CEDAW-Ausschuss zu den Schweizer Staatenberichten mitverantwortlich. Aufgrund unserer langjährigen Tätigkeit befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.
Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +" die **Option „Unabhängiges Institut"** (vgl. Erläuternder Bericht 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.
Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen als Vertreterinnen der Frauenmenschenrechte an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution und vorgesehener Unterstützungsbeitrag

- Art 1 Abs. 1 und Abs. 4

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für nicht optimal. Richtiger wäre es, wenn sich ein Gesetz von Verfassungs- oder Gesetzesrang unmissverständlich zu einer unabhängigen nationalen Institution bekannt und deren Mandat klar definiert hätte (siehe dazu Ziff. 2 PP).

➢ Wir empfehlen deshalb eine entsprechende spezifische gesetzliche Grundlage.

Immerhin wird in Art. 1 Abs. 4 als Gegenstand der Finanzhilfe eine *Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien"* genannt. Damit stellt das Gesetz *qualitative Anforderungen* an die zu unterstützende Institution. Diese *explizite Festlegung* scheint uns das Minimum für das erforderliche Bekenntnis und die Übernahme einer entsprechenden Verantwortung des Bundes für diese rechtsstaatlich wichtige Institution.

Nicht befriedigend scheint uns, dass die Finanzhilfe zumindest in ihrer *Minimalhöhe* nicht als gebundene Ausgabe konzipiert ist, sondern nur im Rahmen einer „Kann-Bestimmung" und abhängig von den „bewilligten Krediten" vorgesehen werden soll. Es ist aus den Diskussionen um (kantonale wie um die bundeseigenen) Stellen für Gleichstellung hinlänglich bekannt, dass diese Relativierung einer finanziellen Unter-

stützung im Rahmen des Budgetverfahrens regelmässig zu Diskussionen und Infragestellungen führt und zum Teil unerträgliche finanzielle Unsicherheiten für die betreffende Institution auslöst. Sie bedeutet oft einen unnötigen zusätzlichen Ressourcenverschleiss für die entsprechende Institution, die einen Teil ihrer Kapazität periodisch dafür aufwenden muss, ihre Tätigkeit im Hinblick auf die politische Debatte zu legitimieren, anstatt sich ihren eigentlichen Aufgaben widmen zu können.

- Ein gesetzliches Bekenntnis zu einer realistischen Minimalhöhe (siehe dazu gleich nachstehend) mit einer gleichzeitigen Kompetenzübertragung an den Bundesrat, periodisch einen angepassten Beitrag festzulegen, ist der vom Grundsatz her vagen und betragsmässig nicht festgelegten Normierung des Finanzbeitrags gemäss vorgelegtem Entwurf unbedingt vorzuziehen.

- Vorgesehene *Höhe des Beitrags*:

Im Erläuternden Bericht ist von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt. Das zeigt auch der Vergleich mit den Budgets von NMRIs der umgebenden europäischen Länder (u.a. Deutschland: 2.5 Mio. €; Österreich: 10,5 Mio. €, Irland: 6.3 Mio. €, Dänemark: 5.2 Mio. €, Finnland: 5.6 Mio. €). Wir teilen die Besorgnis des UNO-Menschenrechtsausschusses HRC, der in seinen Abschliessenden Bemerkungen («Concluding Observations») vom 24. Juli 2017 darauf hinweist, dass das vorgesehene Budget der schweizerischen NMRI zu niedrig sein wird (Ziff. 14-15).

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft (konkret von Universitäten und Hochschulen) vorgesehen bzw. werden verlangt. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Der Erläuternde Bericht weist zu Recht darauf hin, dass in der Schweiz mit ihrem kleinräumigen föderalistischen System und der im europäischen Vergleich geringen Staatsquote viele Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene ungenügende Ressourcen haben, um sich das notwendige Wissen über menschenrechtliche Standards zu verschaffen und Grundlagenarbeit für eine grund- und menschenrechtskonforme Umsetzung von rechtlichen Forderungen zu leisten (siehe Erläuternder Bericht S. 7 Abs. 2). Die NMRI muss deshalb in unserer besonders komplexen politischen Situation namentlich auch für diese Akteure differenzierte Arbeit leisten können. Das bedingt, dass sie entsprechend mit Ressourcen ausgestattet wird.

Hinzu kommt, dass auch die Universitäten und Hochschulen angesichts gestiegener Studierendenzahlen unter finanziellem Druck leiden.

- Wir erwarten aus diesen Gründen, dass ein Minimalbeitrag des Bundes gesetzlich festgelegt wird und dies in einem deutlich höheren Umfang (z.B. 5 Mio. CHF).

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; Ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige, sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird (vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8).

d) Wir verweisen darauf, dass verschiedene *Internationale Gremien* die Schweiz darauf aufmerksam gemacht haben, dass die Anbindung an eine oder mehrere Universitäten nicht akzeptabel ist. So hat der Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte CCPR 2009 ausdrücklich ausgeführt, „dass Universitäten nur einen geringen Teil des Mandates einer Menschenrechtsinstitution ausführen können" (CCPR 2009 Ziff.7). Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte CESCR hat die Schweiz 2010 ebenfalls angemahnt, dass die SKMR „keinen akzeptablen Ersatz für eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution" bildet, die in vollem Einklang mit den Pariser Grundsätzen steht (CESCR 2010 Ziff. 6), der Ausschuss gegen die Folter CAT hat die Schweiz 2010 aufgefordert, eine Nationale Menschenrechtsinstitution mit umfassenden Kompetenzen im Bereich der Menschen-

rechte in Erwägung zu ziehen (CAT 2010 Ziff. 7) und ähnlich haben der Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau CEDAW (Empfehlung Nr. 19d vom 18.11.2016), der Ausschuss gegen Rassismus CERD und der Ausschuss für die Rechte des Kindes CRC die Schweiz gebeten, eine unabhängige Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Das zeigt, dass die heute vorgelegte Lösung nicht genügt, weil sie den internationalen Erwartungen und dem internationalen Standard nicht entspricht.

e) *Die Aufgaben einer NMRI,* wie sie in Ziff. 3 Bst. a PP festgehalten sind, gehen über das hinaus, was universitäre Einrichtungen, die auf Forschung ausgerichtet sind, sinnvollerweise leisten können (siehe auch vorstehend): So soll die NMRI z.B. auch (Einzel-)Fälle von Menschenrechtsverletzungen aufgreifen können (Ziff. 3 Bst. a ii PP), rechtspolitisch und öffentlich vorgehen (Ziff. 3 Bst. a i und iv PP) oder koordinierend tätig sein (Ziff. 3 Bst. b PP) und unter verschiedenen Aspekten auf die praktische Umsetzung der Menschenrechte hinwirken. Für das Aufgreifen von konkreten Fällen ist eine akademisch ausgerichtete NMRI denkbar ungeeignet. Dabei könnte die NMRI in Menschenrechtsbelangen, für die (noch) keine niederschwelligen Institutionen bestehen, wie z.B. im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen gegenüber Kindern (im Anwendungsbereich der Kinderrechtskonvention CRC), eine Lücke teilweise kompensieren (wenn auch nicht wirklich ausfüllen).
Alle genannten Aufgaben liegen allenfalls am Rande einer akademischen Institution, sind aber jedenfalls nicht zentral. Es erscheint deshalb fraglich, ob eine starke akademische Ausrichtung im Hinblick auf die erforderlichen Aufgaben die Pariser Prinzipien zu erfüllen vermag.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte“. Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen**,** die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte“** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.
Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Bst. a bis f angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.
Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und

der Kantone“

„f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz“

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen ihrer (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.19). Diese Befugnis ist für die Kompetenzen und das Ansehen der Institution zentral und so entscheidend, dass es sich aufdrängt, sie in einem zusätzlichen Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen, etwa in folgender Art:

> ***„Art. 3 Abs. 1 [neu]***
>
> ***Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden, eigenständig Themen ihrer Wahl in allen Tätigkeitsbereichen und Sachgebieten aufzugreifen sowie entsprechende Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen.“***

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.
Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] mit folgendem Zusatz geschehen:

> *(„Art. 3 Abs. 1 [neu]*
>
> *Die NMRI hat die Befugnis von sich aus tätig zu werden, eigenständig Themen ihrer Wahl in allen Tätigkeitsbereichen und Sachgebieten aufzugreifen sowie entsprechende Berichte und Empfehlungen zu veröffentlichen.)* ***Sie befasst sich dabei mit allen Fragen der Umsetzung der Menschenrechte, seien diese innenpolitisch oder aussenpolitisch bedeutsam.“***

<u>zu Art. 4 Dienstleistungen</u>

Wie dem Erläuternden Bericht zu dieser Bestimmung zu entnehmen ist, <u>erwartet</u> der Bund, dass die NMRI einen Teil ihrer Einnahmen erwirtschaftet („Eine wichtige Voraussetzung für den Beitrag des Bundes ist...“, S. 22 des Erläuternden Berichts). Offensichtlich sollen die finanziellen Bundesbeiträge an die Eigenwirtschaftlichkeit geknüpft werden. Damit verpflichtet der Bund die NMRI zu <u>wirtschaftlicher Abhängigkeit</u>. Dienstleistungen für menschenrechtliche Anliegen sind zwar denkbar, es geht aber u.E. zu weit, den Beitrag des Bundes (praktisch) daran zu knüpfen. Vielmehr muss die Existenz der NMRI auch und gerade dann durch voraussetzungslose staatliche Beiträge gewährleistet sein, wenn es dieser nicht ge-

lingt, einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen zu erwirtschaften. Es drängt sich unter diesem Gesichtswinkel auf, Art. 4 im Sinne einer Befugnis (und nicht einer Verpflichtung) neu zu formulieren:

„Art. 4 Dienstleistungen
Die NMRI kann im Rahmen ihres Aufgabenbereichs gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden oder Private erbringen."

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.
Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.
Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu):
Der Bundesrat legt den organisatorische Rahmen der NMRI in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz fest."

Diesem Zusatz entsprechend sollte Art. 5 neu mit „Organisation" betitelt werden.

Wir halten sodann dafür, dass die Rechtsform der NMRI im Gesetz festgelegt werden sollte (siehe dazu unten unsere Ausführungen zu Art. 8 a.E.). Diese wäre wohl sinnvollerweise im Organisationsartikel zu verankern.

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint positiv.

Wir haben bereits im Zusammenhang mit Art. 1 und Art. 4 darauf hingewiesen, dass die Unabhängigkeit auch in Fragen der *Finanzierung* gewährleistet sein muss. Wir verweisen auch unter diesem Aspekt nochmals auf unsere vorstehenden Ausführungen.

Die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festzuschreiben, zeigt die paradoxe Situation, in die eine NMRI im Rahmen des vorgelegten gesetzlichen Modells gerät. Es besteht in der Tat

ein potenzieller Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und einer NMRI, deren Handeln wesensgemäss selbstbestimmt sein soll. Auch der UNO-Menschenrechtsausschusses HRC weist in seinen Abschliessenden Bemerkungen vom 24. Juli 2017 darauf hin, dass eine universitäre Verankerung die Breite der menschenrechtlichen Aufgaben einer NMRI nur teilweise abdecken kann (Ziff. 14-15). Dies sollte ein weiterer Grund sein, um das vorgelegte Modell nochmals zu überdenken.

Der Erläuternde Bericht zu Art. 8 macht auf S. 23 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft wahrgenommen werden kann. Als Mindestlösung müsste deshalb in Art. 8 (z.B. in einem neuen Abs. 2) festgehalten werden, dass die NMRI eine eigenständige Rechtsform aufweist. Auch unter diesen Umständen ergäben sich aber Fragen, die ungelöst wären. Vor alle wäre unklar, wer die konkrete Rechtsform (Verein oder Stiftung) festlegt (d.h. die NMRI gründet). Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz ist zudem der Ansicht, dass die Rechtsform des Vereins Nachteile aufweist. So kann die Vereinsversammlung sehr leicht wesentliche Bestimmungen (Statuten) ändern oder Vorstandsmitglieder ohne triftigen Grund absetzen. Zudem kann der Verein (bzw. gegebenenfalls die Vereinsversammlung) unterwandert werden, da die Mitgliedschaft offen ist und an den Vereinsversammlungen häufig viele Mitglieder fehlen. Schliesslich untersteht ein Verein auch keiner staatlichen Aufsicht. Es ist anzunehmen, dass der Staat, der das MRI finanziert, eine Vertretung im Vorstand verlangt, was die Geschäftstätigkeit als solche beeinträchtigen könnte. **Es ist deshalb vorzugsweise im Gesetz selber die Rechtsform der Stiftung festzulegen.**

Dabei scheint uns angezeigt, dass die Unabhängigkeit der Geschäftstätigkeit auch gegenüber der Stiftungsaufsicht festgehalten wird.

Zusammenfassung

1) Wir würden es begrüssen, wenn die NMRI nicht nur im Rahmen eines Finanzhilfe-Gesetzes, sondern in einem ausdrücklich dieser wichtigen Institution gewidmeten Erlass geregelt würde (Ziff. 2 PP). Dabei wäre es sinnvoll, die Rechtsform (vorzugsweise Stiftung) und die volle Unabhängigkeit in sachlicher Hinsicht zu statuieren.
2) Die Unabhängigkeit der NMRI ist durch einen ausreichenden, voraussetzungslos geschuldeten und in einem Minimum gesetzlich als gebundene Ausgabe konzipierten Beitrag zu sichern.

Der angedachte Bundesbeitrag von 1 Mio CHF ist für diesen Zweck ungenügend und deutlich zu erhöhen.

3) Die vorgeschriebene Anbindung der NMRI an eine oder mehrere Hochschulen gemäss Art. 2 des Entwurfs befriedigt mit Bezug auf die Aufgaben der NMRI nicht und löst Bedenken im Hinblick auf die Unabhängigkeit aus.

4) Die NMRI darf sich nicht auf die Förderung der Menschenrechte beschränken, sondern soll auch dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet sein.

5) Das Arbeitsfeld der NMRI muss Aspekte des gesamten staatlichen Tätigkeitsbereichs, der Innen- wie der Aussenpolitik, erfassen können. Die NMRI muss Politikberatung und Monitoring der Menschenrechtslage in der ganzen Schweiz betreiben können.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben
mit freundlichen Grüssen





Vivian Fankhauser-Feitknecht, Präsidentin

Regula Kolar, Geschäftsführerin

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF
Commission nationale de prévention de la torture CNPT
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

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.[1]

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

[1] 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

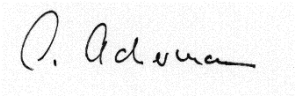
unabdingbar und eine Grundvoraussetzung für deren wirksame Funktionsweise. Die NMRI muss in Bezug auf ihre Aufgabenerfüllung vollkommen behördenunabhängig handeln und sich sämtlicher menschenrechtsrelevanter Themen annehmen und diese bearbeiten können. Die NMRI muss deshalb über einen möglichst uneingeschränkten 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

alliancesud
Arbeitsgemeinschaft
Swissaid · Fastenopfer · Brot für alle
Helvetas · Caritas · Heks

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Email an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 31. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligt sich Alliance Sud an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

Allgemeine Erwägungen

Wir begrüssen den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Im Grundsatz unterstützen wir daher auch den Vorentwurf des MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Wir sehen aber im Gesetzesentwurf in einigen Punkten noch einen deutlichen Verbesserungsbedarf.

Insbesondere stehen wir dem Entscheid des Bundesrats kritisch gegenüber, der Option «Status quo +» gegenüber der Option «unabhängiges Institut» den Vorzug zu geben. Dies, obwohl letztere «bei informellen Konsultationen der interessierten Kreise breite Zustimmung» fand (Erläuternder Bericht, Kapitel 1.3.7). Die Option «Status Quo+» weist unseres Erachtens einige empfindliche Schwächen auf.

Inhaltlich betrifft unser zentraler Kritikpunkt die Ausklammerung der Menschenrechts*aussen*politk. Aus Sicht der Politikkohärenz ist es zwingend, die Menschenrechtsaussenpolitik zum Gegenstandsbereich der NMRI zu erklären.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der «Pariser Prinzipien» vollumfänglich erfüllt. Mit den Pariser Prinzipien sind die internationalen Standards gemeint, wie sie in der Anlage zur Entschliessung 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993 Nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte festgelegt wurden. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz ernsthaft gefährden.

Monbijoustrasse 31 I Postfach I CH-3001 Bern I Telefon +41 31 390 93 40 I Fax +41 31 390 93 31 I www.alliancesud.ch
eva.schmassmann@alliancesud.ch

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Der Gesetzesentwurf lässt die Höhe der Finanzhilfe offen. Im «Erläuternden Bericht» wird aber als Richtwert für den Betriebskostenbeitrag festgehalten: «Die Höhe der Finanzhilfe ist im Gesetz nicht festgeschrieben, in der Botschaft des Bundesrates soll jedoch ein Richtwert – eine Million Franken – genannt werden» (Erläuternder Kapitel 1.3.6).

Diese Richtgrösse von CHF 1 Million pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief angesetzt, auch wenn gemäss Art. 2 Abs. 2 die Trägerschaft die notwendige Infrastruktur unentgeltlich zur Verfügung stellen muss. Ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr ist in keiner Weise ausreichend, um die vielfältigen Aufgaben, wie sie in Art. 3 der NMRI übertragen werden, auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können: Information und Dokumentation; Forschung; Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen; Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen; Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte; internationaler Austausch. Ein Vergleich mit den Budgets von NMRI in Ländern wie Österreich, Dänemark, Norwegen, oder Liechtenstein stützt diese Einschätzung. Der finanzielle Spielraum für eine unabhängige NMRI muss unseres Erachtens deutlich grösser sein.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen oder andere Institutionen des Hochschulbereichs. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“. Dies orientiert sich an der universitären Anbindung des heutigen SKMR, für die NMRI ins Gesetz geschrieben wird. Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zu dieser universitären Anbindung der NMI und plädieren für die Option «unabhängiges Institut», sei es als Verein, Stiftung oder öffentlich-rechtliche Anstalt (siehe Erläuternder Bericht, Kap. 1.3.7). Unsere Vorbehalte sind:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Ein öffentliches Engagement für die Menschenrechte, das von einer NMRI verlangt wird, verträgt sich nicht mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos. Während empirische Forschungen ergebnisoffen sind, fusst das Engagement für die Menschenrechte auf bestimmte, klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Dass ein solch schwelender Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann, zeigt das Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, das einer Universität angegliedert war.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis erhebliche Nachteile, wie das SKMR in den letzten Jahren deutlich gemacht hat. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich. Darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, nur eine einzige Universität als Trägerin zu beauftragen, wäre untauglich: Damit würde sich das Problem der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt wohl in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. ihrer Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Über die geplante universitäre Anbindung der NMRI zeigt sich im Übrigen auch der UNO-Menschenrechtsausschuss in seinen neuesten «Concluding Observations» (Ziff. 14) vom 24. Juli 2017 an die Schweiz besorgt.

zu Art. 3 Aufgaben

Art. 3 Abs. 1 nennt als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte". Die gängige Zweck-Formel, die in den «Pariser Prinzipien» bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber «Förderung *und Schutz* der Menschenrechte». Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutzbegriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen, deren Ausklammerung uns einleuchten würde, impliziert.

- Wir empfehlen, die gängige Formel *«Förderung und Schutz der Menschenrechte»* auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Bei der Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

- Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
  «g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone»
  «f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz»

Wir sind der Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz sichergestellt werden muss. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dabei kommt der NRMI eine wichtige Rolle zu.

- Wir fordern, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
  «i. Förderung des Zugangs zur Justiz»

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Diesen Punkt begrüssen wir ausdrücklich. Er ist unseres Erachtens so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

- Wir schlagen folgenden zusätzlichen Absatz vor:
  «Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.»

Im «Erläuternden Bericht» steht zu Art. 3 im Weiteren: «Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.» (S. 21) Diese Feststellung ist befremdend, da sachfremd und willkürlich: Für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die «Pariser Prinzipien» ein möglichst breites Mandat. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

- Wir schlagen folgende Ergänzung im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] vor:
  «Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.»

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Alliance Sud begrüsst es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde.

Doch sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Wir schlagen daher eine Verordnung zum vorliegenden Gesetzesentwurf vor, in der die Rahmenregelungen festgelegt werden.

- Wir regen folgende Ergänzung an:
  «Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.»
  Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste Art. 5 neu mit «*Organisation*» betitelt werden.

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 hält die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft fest. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der Bundesrat macht in seinem „Erläuternden Bericht" zu Art. 8 selber darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer «eigenen Rechtspersönlichkeit» der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte S. 23). Aus unserer Sicht ist dies nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine zwingende Notwendigkeit. Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft nicht zum Papiertiger wird.

- Wir plädieren dringend dafür, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
  «Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.»

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

E. Schmassmann

Eva Schmassmann

Fachverantwortliche Entwicklungspolitik

Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen Schweiz

(VPO)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Bundesamt für Justiz

Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz

Frau Cordelia Ehrich

Bundesrain 20

3003 Bern

Zürich, 17. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, sehr geehrter Herr Bundesrat Burkhalter

Die Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen Schweiz (VPO) hat sich entschieden, sich an der Vernehmlassung zum titelerwähnten Vorentwurf zu beteiligen. Es freut mich, als Präsidentin dieser Vereinigung, in der sämtliche in der Schweiz tätigen kantonalen und kommunalen Ombudspersonen vertreten sind, Ihnen unsere Stellungnahme zu unterbreiten.

Einführung

Parlamentarische Ombudsstellen in der Schweiz haben – wie ihre Schwesterorganisationen im Ausland – den Auftrag, bei ihrer Beratungs-, Vermittlungs- und Beschwerdeprüfungstätigkeit die Wahrung und Förderung der Menschenrechte zu beachten. Die VPO hat die Arbeit des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) seit dessen Einsetzung verfolgt, ist im Beirat vertreten und einzelne Mitglieder sind auch direkte Kooperationen mit dem SKMR eingegangen. (So hat die Ombudsstelle der Stadt Zürich im Herbst 2016 zusammen mit dem SKMR eine Tagung zum Thema „Zugang zum Recht“ durchgeführt, deren Ergebnisse nun in einer gemeinsam herausgegebenen Publikation vorliegen.) Wir kennen und schätzen daher seine Tätigkeit, haben jedoch auch seine strukturellen und ressourcenbedingten Grenzen kennengelernt. All diese Erfahrungen fliessen mit in die folgenden Überlegungen ein.

Wir nehmen mit Bedauern zur Kenntnis, dass mit der neuen Menschenrechtsinstitution bewusst darauf verzichtet wird, eine parlamentarische Ombudsstelle auf Bundesebene zu schaffen, und dass

mit diesem Entscheid eine bewusste Wahl einer anderen Ausrichtung dieser neuen Institution getroffen wurde. Für die VPO bleibt das Bedürfnis, in der Schweiz auch auf Bundesebene eine parlamentarische Ombudsstelle zu schaffen, weiterhin bestehen. Diesbezüglich besteht eine echte Lücke, die auch mit einer starken nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) nicht gefüllt werden kann. Es gibt keinen sachlichen Grund, weshalb die Schweiz als einer der wenigen Staaten in Europa auf dieses wesentliche Instrument verzichten sollte und könnte.

Grundsätzliches

Wir begrüssen die Initiative des Bundesrates, einen Vorentwurf für eine NMRI der Vernehmlassung zu unterbreiten. Allerdings sehen wir verschiedene Schwachpunkte in der Vorlage sowie Klärungs- und Stärkungsbedarf für die neue Einrichtung.

Das Ziel einer neu zu schaffenden NMRI muss es sein, die Pariser Prinzipien ohne weiteres und vorbehaltlos zu erfüllen und damit A-Status zu erlangen. Die VPO spricht sich daher deutlich für die Struktur „Unabhängiges Institut" aus (s. Erläuternder Bericht, Ziff. 1.3.7, S.13), da diese garantieren würde, das Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status gemäss den Pariser Prinzipien zu erfüllen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Form „Status quo +" garantiert dies nicht und beinhaltet diverse Schwächen und Defizite. Die Begründung des Bundesrates, weshalb der Option „Status quo +" der Vorzug gegeben werden sollte, vermag nicht zu überzeugen (vgl. Erläuternder Bericht, Ziff. 1.3.7, S. 13). Eine neue Menschenrechtsinstitution, die Zweifel an der vollständigen Erfüllung der Kriterien der „Pariser Prinzipien" offen liesse, würde unseren Ansprüchen nicht genügen. Die Schweiz hätte auf internationaler Ebene sicherlich auch Mühe zu erklären, weshalb sie bei der heutigen Schaffung einer neuen Institution die Pariser Prinzipien nicht voll und ganz zu erfüllen vermag (bzw. bewusst in Kauf nahm, dass diese nicht vollständig erfüllt sind). Nicht jede neue Einrichtung bedeutet eine befriedigende Stärkung der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte, gesetzliche, strukturelle, mandatsspezifische und ressourcenorientierte Voraussetzungen müssen erfüllt werden, um das übergeordnete Ziel zu erreichen. Wir verweisen auf die Empfehlungen des UNO-Menschenrechtsausschusses (Human Rights Committee) an die Schweiz vom 24. Juli 2017 in Kenntnis des MRIG-Vorentwurfs (Ziff. 15, S. 3).

Der Bundesrat schlägt als gesetzliche Grundlage ein Finanzhilfegesetz vor. Die VPO würde einem eigentlichen Gesetz zur Einrichtung eines selbständigen Menschenrechtsinstituts mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit eindeutig den Vorzug geben. In ihm könnten die verschiedenen Schwächen und Lücken der vorliegenden Vorlage auf einfache Weise vermieden werden. Wir werden unsere einzelnen, detaillierten Vorschläge aber aufgrund des Vorentwurfs unterbreiten. Dieser fällt für uns schwergewichtig bei der Aufgabenstellung (Artikel 3) zu eng, bei der Finanzierung zu gering und bei den Fragen der Organisation zu unbestimmt aus.

Im Einzelnen

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Abs. 1: Um den dauernden Bestand und die Bedeutung des MRI wie auch namentlich seine erforderliche Unabhängigkeit angemessen zu würdigen, ist auf die „Kann"-Bestimmung zu verzichten, statt dessen den ersten Satz wie folgt zu formulieren: „"*Der Bund unterstützt im Rahmen der bewilligten Kredite…."*

Abs. 2 hält fest, dass es sich bei den Beiträgen um Betriebsbeiträge handelt. Diese Einengung lehnen wir ab, da wir uns für ein Modell aussprechen, bei dem die Institution nicht Universitäten angegliedert wird, sondern eine selbständige Stellung hat. Das bedeutet, dass die Bundesgelder, wie hoch sie auch ausfallen werden, von der NMRI für ihre Aufgabenerfüllung frei verwendet werden können sollen, auch zum Beispiel für Infrastrukturkosten. Dies schliesst erwünschte Beiträge von Kantonen – zum Beispiel mittels eines Vertrages – nicht aus. Wir beantragen daher, *„an die Betriebskosten (Betriebskostenbeitrag)“* ersatzlos zu streichen.

Abs. 4: Wir begrüssen ausdrücklich die Erwähnung der „Pariser Prinzipien“ im Sinne der obigen Ausführungen.

Der erläuternde Bericht spricht wiederholt von rund einer Million Franken, die der NMRI seitens des Bundes als Betriebsbeitrag zur Verfügung gestellt werden soll. Der Bundesrat orientiert sich dabei an den heutigen Beiträgen an das SKMR. Diese Summe ist ungenügend, selbst wenn die Kantone sich bereit erklären, sich an den Kosten – für welche Ausgaben auch immer (Betrieb, Infrastruktur etc.) – zu beteiligen. Aufgrund unserer eigenen bescheidenen und überschaubaren Budgets der Ombudsstellen in der Schweiz können wir abschätzen, dass der genannte Betrag zu gering ist, um wirkungsvolle, unabhängige Arbeit auf nationaler Ebene mit der gewünschten Ausstrahlung zu erzielen. Dies bestätigen auch die Budgets der ausländischen Menschenrechtsinstitute, die im Erläuternden Bericht zum Vergleich beigezogen werden (Ziff. 1.5, S. 14 ff.). Schliesslich spricht der Bericht zu Recht selbst davon, dass zur Wahrung der Unabhängigkeit die NMRI für einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben nicht auf Auftrags- oder Geldgeber angewiesen sein darf (Ziff. 2, S. 19). Nimmt man diese essentielle Aussage ernst, muss der Bundesbeitrag wesentlich erhöht werden. Wir erinnern in diesem Zusammenhang auch an die Empfehlung des Menschenrechtskommissärs des Europarats, der nach seinem Besuch in der Schweiz im Frühjahr 2017 in seiner Medienmitteilung vom 30. Mai 2017 die Schweiz aufforderte, in ihren Anstrengungen für die Institution bezüglich der finanziellen Ressourcen, Strukturen und Mandatsdefinition ehrgeiziger zu sein[1].

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 sieht als Trägerschaft eine oder mehrere Universitäten vor und spricht sich damit für die Lösung „Status quo +“ aus. Sie übernimmt dabei die heutige Struktur des SKMR. Die VPO lehnt diese Form der Trägerschaft entschieden ab.
Der Erläuternde Bericht nennt am Beispiel Norwegens auf nachvollziehbare Weise die grossen Nachteile und Gefahren dieses Modells (Ziff. 1.5, S. 16). Aber auch die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass diese gewählte Form nicht optimal ist: Hoher Koordinationsbedarf zwischen den beteiligten Universitäten, geringe Synergien, mangelnde Visibilität, zu aufwendiger Austausch und Kooperationen mit der Praxis, Gefährdung der Unabhängigkeit durch die Abhängigkeit von den die Infrastruktur gewährenden Universitäten bzw. Kantone und damit ein Widerspruch zur in Art. 8 erwähnten Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft. Mit Universitäten und Fachhochschulen sind Kooperationen aller Art anzustreben, aber als Trägerschaft sind sie ungeeignet. Auch bleibt offen, wie die gewünschte Pluralität der Trägerschaft auf transparente und überzeugende Weise sichergestellt werden könnte.

[1] Die Medienmitteilung ist im Internet abrufbar unter <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/switzerland-commissioner-welcomes-progress-on-asylum-but-the-most-vulnerable-need-better-protection>, zuletzt besucht am 27. September 2017.

Art. 3 Aufgaben

Der erläuternde Bericht nennt gleich zu Beginn in der Übersicht als Ziel der Gesetzesvorlage die Schaffung einer Menschenrechtsinstitution, die den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz stärken soll. Die Formulierung „Schutz und Förderung" ist eine für Menschenrechtsinstitutionen häufig gewählte Bezeichnung und wird auch in den „Pariser Prinzipien" verwendet. Art. 3 Abs. 1 der Vorlage spricht aber nur von der Förderung der Menschenrechte. Es gibt keinen Grund, auf den „Schutz" zu verzichten. Wir beantragen daher, den Text folgendermassen zu ergänzen: *„Die NMRI nimmt zum Schutz und zur Förderung…".*

Abs. 1 spricht zudem davon, dass die NMRI die „Förderung der Menschenrechte in der Schweiz" zur Aufgabe haben soll. Dies verlangt unseres Erachtens eine Klärung, nicht zuletzt aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 21): Dort wird erläutert, dass die Menschenrechtsaussenpolitik für die NMRI ausgeschlossen bleiben soll. Diese Einschränkung ist entschieden abzulehnen. Bundesrat Cotti prägte als Aussenminister damals den auch heute noch gültigen Leitsatz „Aussenpolitik ist auch Innenpolitik" (und umgekehrt gilt auch, dass innenpolitische Entscheide aussenpolitische Wirkung zeigen können). Gerade im Menschenrechtsbereich, der völkerrechtlich geprägt ist, macht eine Beschränkung auf die nationale Ebene nicht nur keinen Sinn, sondern wäre auch kontraproduktiv. Die jetzige Formulierung steht auch in einem gewissen Spannungsverhältnis zur richtigen Aussage im Erläuternden Bericht, wonach eine wesentliche Aufgabe einer NMRI darin bestehe, „internationale Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte zu erkennen, die Tragweite internationaler Bestimmungen auf diesem Gebiet zu erläutern und die konkrete Umsetzung dieser Normen zu unterstützen" (Ziff. 5.1, S. 26). Wir schlagen daher die Ergänzung in Absatz 1 vor: *„… in der Schweiz und im Ausland".* Diese Formulierung würde den analogen Bestimmungen beispielsweise für das Deutsche und das Dänische Menschenrechtsinstitut entsprechen. Alternativ könnte auf den Begriff „*in der Schweiz*" verzichtet werden.

Der Aufgabenkatalog in Abs. 1 ist mit seiner Aufzählung abschliessend formuliert. Dies schränkte die NMRI unnötig ein, behindert sie in ihrer Unabhängigkeit und übersieht, dass es auch bei einem sehr ausführlichen Aufgabenkatalog immer wieder Unvorhergesehenes, Aktuelles und spezifische Entwicklungen geben kann, auf die eine wirksam tätige und bedeutungsvolle Einrichtung reagieren können muss. Zudem fehlen bei der bisherigen Aufzählung wichtige Aufgaben wie:

- Monitoring zur Menschenrechtslage in der Schweiz
- Beratung der Behörden, Verwaltungen aller drei Ebenen und der Zivilgesellschaft
- Förderung des Zugangs zum Recht

Selbst mit diesen Ergänzungen sollte Abs. 1 aber auf alle Fälle lauten: „*Die NMRI nimmt … insbesondere folgende Aufgaben wahr.*" In jedem Falle ist sicherzustellen, dass die NMRI ihre Tätigkeit, ihre Prioritäten und ihre Arbeitsweise selbst und selbständig, unabhängig bestimmen kann. Die im Vorentwurf gewählte Formulierung widerspricht der richtigen Aussage im erläuternden Kommentar, wonach die NMRI frei entscheiden kann, „welche Themen sie behandelt und wie sie ihre Aktivitäten konkret ausgestaltet" (S. 23).

Die NMRI muss zudem die Befugnis haben, von sich aus tätig zu werden und selbständig Themen ihrer Wahl zu bearbeiten (so auch der Erläuternde Bericht, S. 20). Dies wird im vorliegenden Gesetzesentwurf zu wenig deutlich, weshalb Art. 3 Abs. 1 um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden soll.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Die pluralistische Vertretung gesellschaftliche Kräfte ist eine Grundvoraussetzung für die Akzeptanz der Tätigkeit einer NMRI. Die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung ins Gesetz im Sinne der Pariser Bestimmungen ist daher sinnvoll und zu begrüssen. Hingegen fällt die vorgeschlagene Formulierung zu vage aus und lässt wichtige Fragen unbeantwortet. Es bietet sich an, Art. 5 zu ergänzen mit dem Hinweis auf die „Pariser Prinzipien", die es auch bei der Ausgestaltung der Organisation zu beachten und die es sinnvollerweise entweder im Gesetz selbst oder in einer Verordnung zu konkretisieren gilt. In jedem Fall ist der Interdisziplinarität der Trägerschaft und ihrer pluralistischen Zusammensetzung grosse Bedeutung zuzumessen, nicht nur als erwünscht zu betrachten, wie dies der Erläuternde Bericht (Ziff. 1.6, S. 18) suggeriert.

Art. 8 Unabhängigkeit

Für eine gemäss den „Pariser Prinzipien" ausgestaltete, unabhängige Menschenrechtsinstitution ist die Aussage von Art. 8 eine selbstverständliche Voraussetzung. Die Unabhängigkeit muss aber nicht nur formell im Gesetz garantiert, sondern auch faktisch gewährleistet sein. Wie wir oben gesehen haben, ist die vorgeschlagene Konstruktion mit den Universitäten aber eine schwierige, die sehr wohl die Gefahr einer gewissen Abhängigkeit der NMRI von den beteiligten Hochschulen und Kantonen schafft. Der erläuternde Bericht verweist auf die Möglichkeit, die Institution zu stärken durch die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit (Verein oder Stiftung). Aus unserer Sicht ist dies absolut erforderlich und sollte auch im Gesetz nun so entschieden werden. Wir ziehen eindeutig die *Form der Stiftung* derjenigen eines Vereins vor.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat, wir danken Ihnen vielmals für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und Ausführungen sowie für Ihr Interesse. Die VPO wird mit grosser Aufmerksamkeit die Entwicklung der Vorlage verfolgen. Sie wird sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterhin für die Schaffung einer starken, unabhängigen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz einsetzen. Wir hoffen darauf, in absehbarer Zeit mit ihr zusammenarbeiten zu können.

Freundliche Grüsse

Vereinigung der Parlamentarischen Ombudspersonen Schweiz

Die Präsidentin

Claudia Kaufmann

Ombudsfrau der Stadt Zürich

okaj
zürich

EJPD / Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

KINDER + JUGEND FÖRDERUNG WIRKT!

Zürich, 17. Oktober 2017

Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der Nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Ehrich

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.
Aufgrund unseren jährlichen Engagements im Rahmen des Tags der Kinderrechte und im Interesse einer kindgerechten Justiz schliessen wir uns der Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte an und fordern, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird:

„g. Ombudstätigkeit für Kinder"
Falls darüber hinaus für die erforderlichen Kompetenzen einer Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unab-

hängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

Begründung

Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt. Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht, den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt und einen direkten Nutzen für die Gesellschaft erwirkt.

Vielen Dank für die wohlwollende Prüfung unseres Anliegens. Bezüglich aller Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die ausführliche Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte (www.kinderombudsstelle.ch).

Freundliche Grüsse

okaj zürich

Ivica Petrušić
Geschäftsführer

Roman Oester
Kommunikationsverantwortlicher

Pflege- und Adoptivkinder Schweiz

PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
Pfingstweidstrasse 16, 8005 Zürich
Telefon 044 205 50 40
info@pa-ch.ch, www.pa-ch.ch

BA Justiz
E 16. Okt. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement,
BA für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 12. Oktober 2017

VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION NMRI

Sehr geehrte Frau Ehrich

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.
- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken.
- Politisch kann eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) gesetzlich verankert werden.
- Die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte als Anlaufstelle für Kinder stärkt die Wahrnehmung der Bedürfnisse junger Generationen und unterstreicht den Willen der Schweiz, sich mit langfristigen Strategien für mehr Lebensqualität einzusetzen. .

Stellungnahme beschränkt sich auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

PACH begrüsst es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Im Interesse einer kindgerechten Justiz und somit der gesamten Gesellschaft fordert PACH, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfeh-

lungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Wie die nationale Menschenrechtsinstitution soll auch die Ombudsstelle für Kinderrechte unabhängig sein. Vergleichbar mit anderen angegliederten Stellen auf nationaler Ebene würde die Ombudsstelle für Kinderrechte dem Parlament gegenüber indirekt und der Leitung der NMRI direkt Rechenschaft ablegen.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen bekannt ist. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern

lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer- und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen

Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Mangelnde Information, kein Recht auf Gehör und fehlende Partizipation können zu Fehlentscheiden führen, die andererseits Kosten verursachen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann rechtzeitig sicherstellen, dass den Kindern ihre Rechte zugesprochen werden und damit Folgekosten vermeiden. Dank einer Ombudsstelle kann die Belastung der Kinder und Familien gesenkt werden.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken) (Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–).

Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

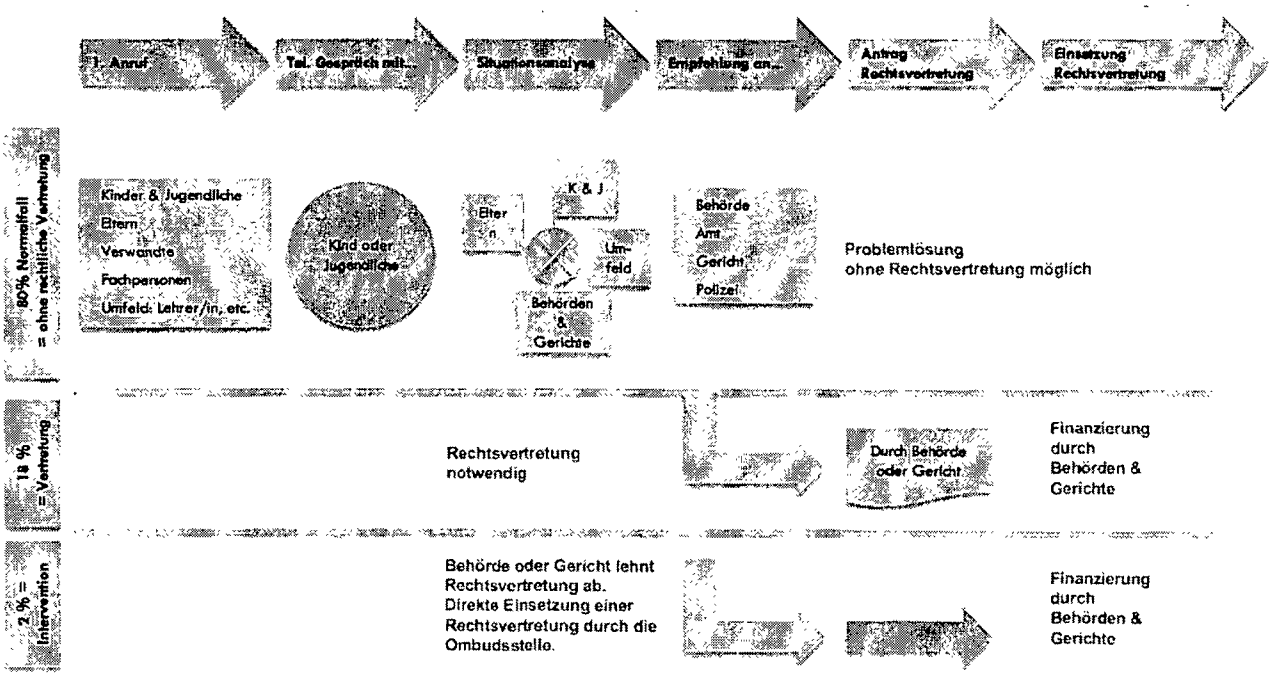
Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO- Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern

Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird: «g. Ombudstätigkeit für Kinder».

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

Ablauf der Beratungen an einer Ombudsstelle für Kinderrechte



PACH setzt sich dafür ein, dass Kinder geborgen aufwachsen: Das sollen auch Kinder und Jugendliche können, die nicht oder nur teilweise bei ihren leiblichen Eltern gross werden. Wie alle jungen Menschen sollen sie Unterstützung und Beständigkeit erfahren und sich in einem geschützten Umfeld entfalten dürfen. Einem Umfeld, das ihre Rechte wahrt und ihre persönliche Entwicklung fördert. Damit sie zu unabhängigen, selbstbewussten Erwachsenen werden, die ihren festen Platz in der Gesellschaft finden. Dafür setzen wir von PACH uns ein. Dabei ist das Wohl des Kindes immer das höchste Gut.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz

Barbara Gysi
Präsidentin

Karin Meierhofer
Geschäftsleiterin

PINK CROSS
Schweizer Dachverband der Schwulen
Fédération suisse des gays
Federazione svizzera dei gay
Federaziun svizra dals gays
Swiss Gay Federation

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 27. September 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution NMRI

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, sehr geehrter Bundesrat
Sehr geehrte Mitglieder des Fachbereichs Internationaler Menschenrechtsschutz

PINK CROSS – dem Schweizer Dachverband der Schwulen – ist der Schutz der Menschenrechte ganz allgemein ein zentrales und umfassendes Anliegen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass schwule Männer* nach wie vor eine Gruppe bilden, die durch Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierungen besonders gefährdet sind.
Obwohl wir nicht zur Vernehmlassung eingeladen wurden, erlauben wir uns zur geplanten nationalen Menschenrechtsinstitution Stellung zu nehmen und ersuchen Sie, unsere nachfolgenden Anliegen in den weiteren Beratungen einzubeziehen.

PINK CROSS **begrüsst** ausdrücklich den Schritt, eine nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" einzuführen. Im entsprechenden Vorentwurf eines Bundesgesetzes zur Unterstützung der NMRI sehen wir allerdings sowohl im Gesetzesentwurf, bei der Umsetzung des MRIG und der Ausgestaltung des NMRI noch erheblichen Optimierungsbedarf.

Zu den Erläuterungen

A. *Status des Instituts (Ziff. 1.3.6 und 1.3.7)*: Wir erachten es als unabdinglich, dass eine solche Institution die grösstmögliche Unabhängigkeit geniesst, um ihrem Auftrag gerecht zu werden. Konkret bedeutet dies, dass die Option, sich mit einem NMRI 2. Klasse (Status B) zu begnügen, der Menschenrechtsstrategie der Schweiz nicht gerecht werden und international unglaubwürdig erscheinen würde. Für eine Schweizer **Menschenrechtsinstitution ist unbedingt der A-Status** gemäss den Vorgaben der Pariser Prinzipien anzustreben. Die Stellungnahme des SKMR weist im Übrigen in die gleiche Richtung.

B. *Unabhängigkeit und Anbindung*: Obwohl die Universitäten in der Regel über die notwendige fachliche Expertise zu Menschenrechtsfragen verfügen, bestehen doch

berechtigte Zweifel, ob die Anbindung an die Hochschulen die Unabhängigkeit gewährleistet. Menschenrechte sind an klar definierte Werthaltungen gebunden, während die Universitäten grundsätzlich ergebnisoffen im Sinne ihrer akademischen Freiheit agieren. Dieser Konflikt kann der Förderung, Beachtung und Durchsetzung der Menschenrechte abträglich sein und zu einem **Interessenkonflikt** führen. Die Mitfinanzierung der Kantone wirkt ausserdem der Unabhängigkeit entgegen. Im Weiteren kann auch die Mitfinanzierungen von bestimmten Universitätsinstituten durch die Wirtschaft der Zielerreichung durch das NMRI abträglich sein.

C. *Zweck*: Als Zweck der nationalen Menschenrechtsinstitution wird die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die Pariser Prinzipien sprechen allerdings explizit von der Förderung und dem *Schutz* der Menschenrechte. Unserer Ansicht nach müssen beide Aspekte erfüllt sein, die strukturellen sowie die individuellen Menschenrechte, damit sie ganzheitlich umgesetzt werden (können). Unsere Erfahrung zeigt, dass gerade der Schutz auf individueller Ebene, die strukturelle Förderung unterstützt und so zu einem umfassenden Menschenrechtsverständnis führt.

D. *Aufgaben*: Als wichtig erachten wir erstens, dass der Aufgabenbereich der NMRI auch auf das gesamte Spektrum der Innen- **und Aussen**politik ausgeweitet wird. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Schweiz ihre aktive Rolle „in der Stärkung unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen" (Ziff. 1.3.5, Abs. 4) glaubwürdig wahrnehmen kann. Zweitens sind wir der Auffassung, dass die individuelle Ebene des Menschenrechtsschutzes ebenfalls zu den Aufgaben eines NMRI gehören muss, denn gerade von strukturellen Menschenrechtsverletzungen betroffene Individuen verfügen oft nicht weder über die ausreichenden Kenntnisse, den angemessenen Zugang zur Rechtspflege und finanziellen Mittel, um ihr Recht geltend zu machen (siehe dazu auch den Bericht «Recht auf Schutz vor Diskriminierung», dem aber nicht Folge gegeben wurde).

E. *Finanzierungsbedarf*: Der Vergleich mit anderen vergleichbaren Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen und Liechtenstein) zeigt, dass eine Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr deutlich zu tief angesetzt ist.

Empfehlungen:

Wir regen deshalb folgende Änderungen und Ergänzungen:
Im Grundsatz:
Zur Gewährleistung der ideellen und finanziellen Unabhängigkeit ist das NMRI als eigenständige Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit (Stiftung oder öffentlich-rechtliches Anstalt) unabhängig von Hochschulen, Universitäten oder ähnlichen Organismen auszugestalten. Damit verbunden sind nicht nur Artikel 2 (Trägerschaft), sondern soweit erforderlich auch alle anderen Bestimmungen entsprechend anzupassen (z.B. Verwaltungsaufgaben, Vertrag, usw.). Ziel soll sein, dass die Schweiz im Bereich Menschenrecht den Status A gemäss den Pariser Prinzipien erhält.
Im Weiteren:

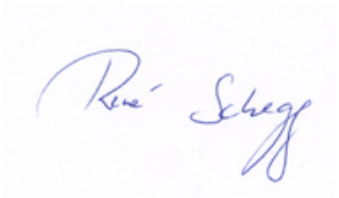
- In der Einleitung zu Art. 3 (Aufgaben) ist zusätzlich zur Förderung auch der „Schutz" der Menschenrechte aufzunehmen.
- In den Aufgaben (Art. 3) sind die Tätigkeiten des NMRI im Bereich des individuellen Schutzes der Menschenrechte in angemessener Weise zu präzisieren.

PINK CROSS
Schweizer Dachverband der Schwulen
Fédération suisse des gays
Federazione svizzera dei gay
Federaziun svizra dals gays
Swiss Gay Federation

- Immer unter den Aufgaben (Art. 3) ist neben dem internationalen Austausch (Art. 3 Bst. f) auch die Beratung des Bundes im Bereich Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz zu verankern.
- Für die Umsetzung des Gesetzes ist eine Verordnung vorzusehen, in welcher der organisatorische Rahmen in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien festgelegt werden.
- Die Finanzierung soll den eigenständigen rechtlichen Status des NMRI gewährleisten.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und unserer Anregungen. Bei Fragen stehen wir jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen





René Schegg
Geschäftsleiter

Michel Rudin
Co-Präsident

Plan International Schweiz/Suisse
Badenerstrasse 580
CH-8048 Zürich

Telefon +41 (0)44 288 90 50
E-Mail info@plan.ch
www.plan.ch

Spendenkonto/compte de dons: PC/CCP 85-496212-5

BA Justiz
E 08. Sep. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 5. Oktober 2017

VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION MRIG

Sehr geehrte Frau Ehrich, sehr geehrte Damen und Herren

In meiner aktuellen Funktion als Geschäftsführer der Kinderrechtsorganisation Plan International Schweiz sowie in meinen früheren Funktionen in NGOs oder als Lehrer habe ich im In- und Ausland viele bewegende Momente mit Kindern erleben dürfen.

Daher setze ich mich persönlich und zusammen mit meinen Kolleginnen und Kollegen der Kerngruppe der OSKR-Allianz gerne für die Stärkung der Rechte der Kinder ein. Die folgenden Argumente und Darstellungen entsprechen meiner Vorstellung einer gesamtheitlichen und adäquat angewendeten nationale Menschenrechtsinstitution – mit der Integration einer Ombudsstelle für Kinderrechte.

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.
- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

Stellungnahme beschränkt sich auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Die Ombudsstelle für Kinderrechte arbeitet interdisziplinär und ist unabhängig. Sie erhält vom Staat keine inhaltlichen Vorgaben und ist an keine Weisungen gebunden. Ihre Leitung wird von der Legislative bestimmt.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen bekannt ist.

Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer- und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen

Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Die Kosten einer Ombudsstelle werden jedoch durch Einsparungen bei unnötigen Betreuungskosten mehr als aufgewogen. Hohe unnötige Kosten fallen insbesondere dort an, wo die Kooperationsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen durch Fehler im Rechtssystem verunmöglicht wird und es zu unnötigen kostenintensiven Eskalationen kommt. Mangelnde Information, kein Recht auf Gehör und fehlende Partizipation können zu Fehlentscheiden führen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann rechtzeitig sicherstellen, dass den Kindern ihre Rechte zugesprochen werden. Damit werden Folgekosten vermieden. Dank einer Ombudsstelle kann die Belastung der Kinder und Familien gesenkt und langfristige hohe Kosten eingespart werden.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)[1]. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

[1] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

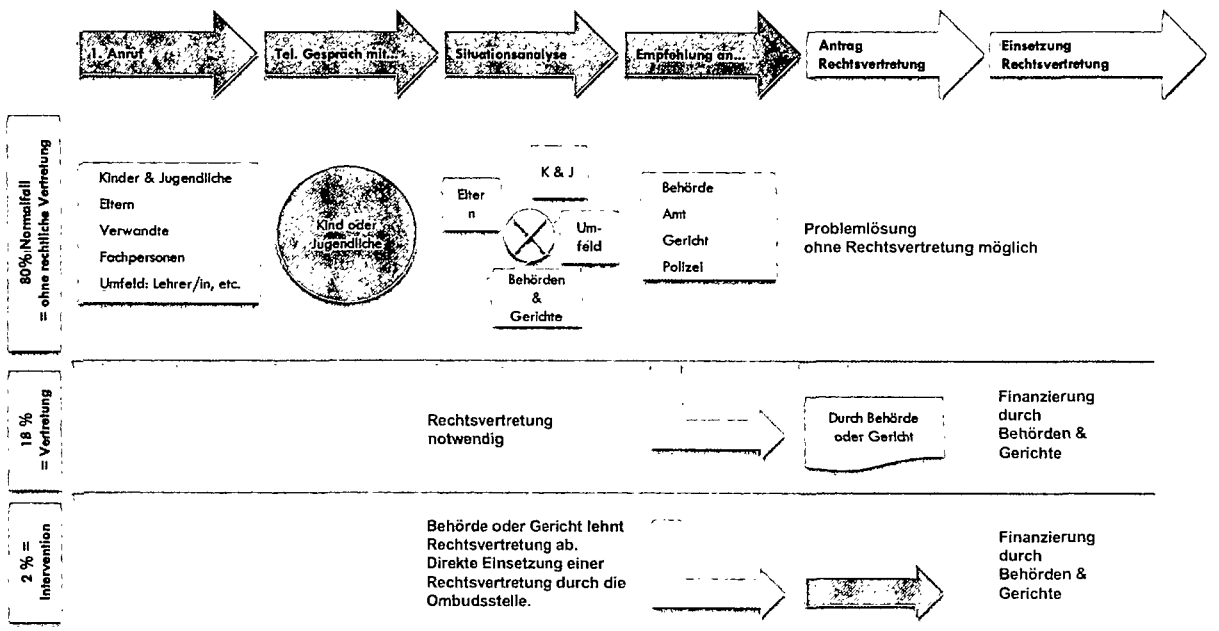
Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern

Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird:
«g. Ombudstätigkeit für Kinder».

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

Ablauf der Beratungen an einer Ombudsstelle für Kinderrechte



Ich bedanke mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit und hoffe, gemeinsam mit meinen Kolleginnen und Kollegen das Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, das Bundesamt für Justiz bzw. den Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz mit den dargelegten Elementen überzeugt zu haben.

Mit freundlichen Grüssen

Jan Schneider
Geschäftsführer Plan International Schweiz

Pro Juventute
Thurgauerstrasse 39
Postfach, 8050 Zürich
Telefon 044 256 77 77
Fax 044 256 77 78
info@projuventute.ch
www.projuventute.ch
Spendenkonto 80-3100-6

Pro Juventute, Postfach, CH-8050 Zürich

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 28. September 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der Nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und senden Ihnen gerne die folgende Vernehmlassungsantwort. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Katja Wiesendanger
Direktorin Pro Juventute

Philip Jaffé
Stiftungsrat Pro Juventute
Directeur Centre interfacultaire en droits de l'enfant
Université de Genève

Kontakt für Rückfragen
Irene Meier
Leiterin Politik Pro Juventute
irene.meier@projuventute.ch
044 256 77 36

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.
- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: Erfahrungen aus anderen Ländern wie Frankreich zeigen, dass das Zusammenspiel Synergien ermöglicht, den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, sowie zur Entwicklung einer guten Führung unter Einhaltung der Menschenrechte beiträgt.
- Politisch kann eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden.
- Die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte als Anlaufstelle für Kinder stärkt die Wahrnehmung der Bedürfnisse junger Generationen und unterstreicht den Wille der Schweiz, sich mit langfristigen Strategien für mehr Lebensqualität einzusetzen.
- Mit einer Ombudsstelle für Kinderrechte kann künftig die die Situation der Kinder in der Schweiz besser erfasst werden. Eine rechtlich verankerte Ombudsstelle für Kinderrechte stärkt die Entwicklung präventiver Massnahmen und ermöglicht damit zukünftig Einsparungen öffentlicher Gelder.

Stellungnahme mit Fokus auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte. Im Interesse einer kindgerechten Justiz und somit der gesamten Gesellschaft, fordert Pro Juventute gemeinsam mit der Allianz Ombudsstelle Kinderrechte, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme[1] aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen. Dabei begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat.

Bei einigen Punkten sehen wir jedoch noch deutlichen Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, die im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist. Zentral ist aus unserer Sicht zudem, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht - also auch die Kinderrechte miteinschliesst - und dies explizit im Gesetzestext verankert ist (siehe dazu die Bemerkung zu Artikel 3 - Aufgaben).

Zentral ist für uns dabei die Orientierung am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese

[1] reviewed by Dr Roberta Ruggiero, Senior Research Associate, Centre for Children's Rights Studies, University of Geneva

Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Diese Tätigkeit führt nicht zu Doppelspurigkeiten, im Gegenteil unterstützt sie die rechtstaatlichen Einrichtungen, indem sie zur Reduktion von Beschwerden beiträgt. Diese Vermittlerfunktion könnte auch bei Leistungserbringern eingesetzt werden und somit zur einer Verbesserung und Vereinfachung der Einsatzkoordination führen. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Wie die nationale Menschenrechtsinstitution, soll auch die Ombudsstelle für Kinderrechte unabhängig sein, sowie übergreifend und interdisziplinär arbeiten. Vergleichbar mit anderen angegliederten Stellen auf nationaler Ebene, würde die Ombudsstelle für Kinderrechte dem Parlament gegenüber indirekt und der Leitung der NMRI direkt Rechenschaft ablegen.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen bekannt ist. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer- und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen

Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Dass die Kosten einer Ombudsstelle durch Einsparungen mehr als aufgewogen werden, lässt sich am einfachsten am Beispiel von Heimplatzierungen aufzeigen. Wenn man von durchschnittlichen Kosten einer Heimplatzierung von 500 Franken pro Tag ausgeht, entsprechen die Gesamtkosten der Ombudsstelle für Kinderrechte in der Höhe von 1 Million Franken pro Jahr den Kosten für eine einjährige Heimplatzierung von nur fünf Kindern. Heimplatzierungen sind oft eine unverzichtbare und hilfreiche Massnahme. Sie sind aber ein starker Eingriff, der nur vorgenommen werden soll, wenn weniger einschneidende Massnahmen nicht oder nicht mehr ausreichen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann dank frühzeitigem Eingreifen manchmal verhindern, dass eine Situation eskaliert, sodass eine Heimplatzierung nicht nötig wird. Wenn so nur fünf einjährige Heimaufenthalte verhindert werden können, sind die Kosten der Ombudsstelle bereits gedeckt. In anderen Bereichen ist der Nutzen einer Ombudsstelle schwerer quantifizierbar, übersteigt aber die Kosten ebenfalls bei Weitem – insbesondere, wenn man zusätzlich die Vermeidung der nicht mit Geld bezifferbaren Belastung für Kinder und Familien in die Betrachtung miteinbezieht. Langfristig trägt die Ombudsstelle durch die Verbesserung des ganzen Systems zu einer Kostensenkung bei.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)[2]. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.
Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung

[2] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

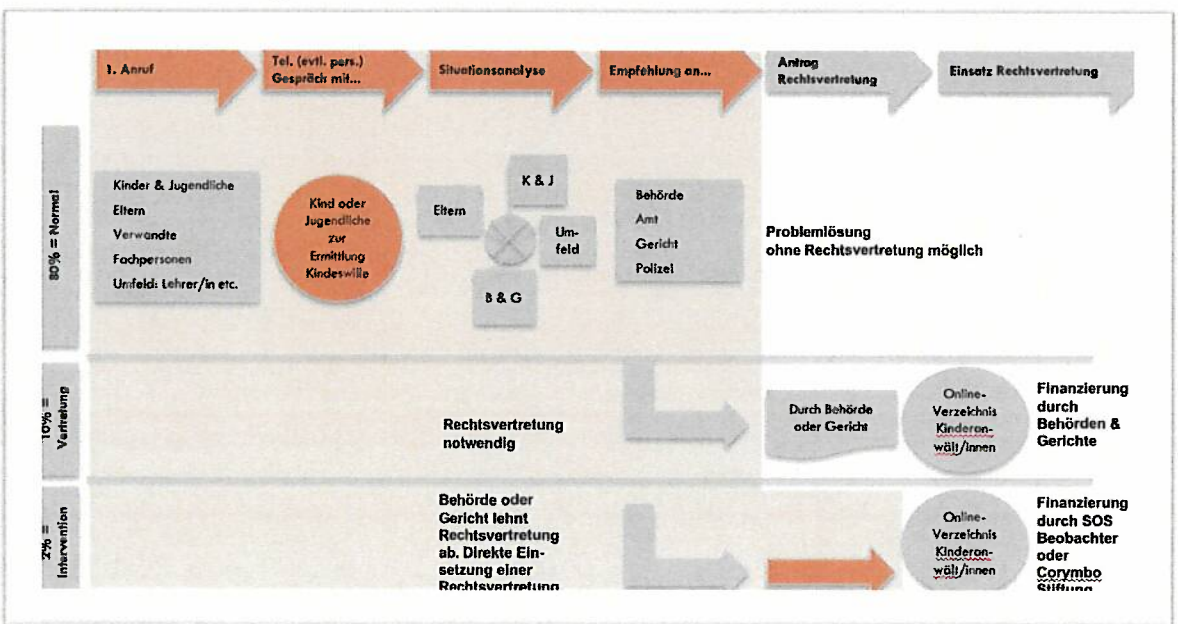
Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern

Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird:
«g. Ombudstätigkeit für Kinder».

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

Ablauf der Beratungen an einer Ombudsstelle für Kinderrechte



Pro Kinderrechte Schweiz
Postfach 2019, 8032 Zürich
www.pro-kinderrechte.ch
info@pro-kinderrechte.ch



Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

BA Justiz
E 12. Sep. 2017
Act

Zürich, 1.9.2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren,

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen.

Die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Denn der UN-Kinderrechtsauschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4; CO 19). Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen (CCPR/C/CHE/CO/4).

Grundsätzlich begrüssen wir den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sehen wir jedoch noch deutlichen Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, die im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist. Zentral ist aus unserer Sicht zudem, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht – also auch die Kinderrechte miteinschliesst – und dies explizit im Gesetzestext verankert ist (siehe dazu die Bemerkung zu Artikel 3 – Aufgaben).

Pro Kinderrechte Schweiz
Postfach 2019, 8032 Zürich
www.pro-kinderrechte.ch
info@pro-kinderrechte.ch



Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von einer Million Franken pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt, wie dies im „Erläuternden Bericht" ausgeführt wird (S. 13 ff).

In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert als Trägerschaft der NMRI eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und legt eine solche Anbindung für die NMRI gesetzlich fest. Wir haben grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung birgt das Risiko, dass das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, zu Spannungen mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos führt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente bestimmte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*

Pro Kinderrechte Schweiz
Postfach 2019, 8032 Zürich
www.pro-kinderrechte.ch
info@pro-kinderrechte.ch



Die Erfahrungen des SKMR zeigen, dass ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft sich in der Praxis nachteilig auswirken kann: Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den sechs angeschlossenen Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Allerdings ist auch die Alternative einer einzigen Universität als Trägerin untauglich, denn damit verschärft sich das Risiko einer institutionellen Abhängigkeit.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Im erläuternden Bericht schreibt der Bundesrat, dass durch die universitäre Anbindung der NMRI an Institutionen aus dem Hochschulbereich der Einbezug der universitären Standortkantone in die Finanzierung sichergestellt werden soll. Die Standortkantone übernehmen somit beträchtliche Infrastrukturkosten für die Institution. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt die Unabhängigkeit der NMRI in Frage. Dies obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird (Vergleiche hierzu die untenstehende Bemerkung zu Art. 8). Des Weiteren ist die NMRI bei einer universitären Anbindung von den Budgetentscheiden der kantonalen Parlamente abhängig, da die Kantone in weiten Teilen für die Finanzierung der Hochschulen aufkommen. Dies kann die längerfristige Finanzierung der Institution gefährden, insbesondere zu Zeiten erhöhten Spardrucks in den Kantonen.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte und auch wenn Art. 2 tel quel in Kraft treten sollte, nehmen wir im Folgenden auch zu den weiteren Elementen der Vorlage Stellung.

Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte" genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte" verwendet. Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten.

In Bezug auf die Kinderrechte ist Schutz, neben Förderung und Mitwirkung, einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention, was sich u.a. auch in den drei Pfeilern *Schutz, Förderung und Mitwirkung* der Strategie des Bundesrats für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik aus dem Jahr 2008 wiederspiegelt. Auch der Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR hat den „Schutz und die Förderung der Menschenrechte" als Zweck der Institution festgelegt.

Es liegt nahe, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Wie im erläuternden Bericht unter Punkt 1.1.1 aufgeführt, wirken NMRI durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung. Wir begrüssen, dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll.

Allerdings fehlen im Entwurf des MRIG gemäss der Auflistung der Aufgaben nach Art. 3, Abs. 1, lit. a bis f, die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Pro Kinderrechte Schweiz
Postfach 2019, 8032 Zürich
www.pro-kinderrechte.ch
info@pro-kinderrechte.ch



Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu, denn nur auf der Grundlage eines systematischen Monitorings können Bedarfsanalysen verfasst und Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zielgerichtet formuliert werden. Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten nach Art. 4 und Art. 44 der UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen (CRC/GC/2003/5). So ist beispielsweise im Deutschen Institut für Menschenrechte eine spezifische Monitoringstelle für Kinderrechte integriert.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Die „Pariser Prinzipien" legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. Die Institution muss befugt sein, Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4).

Das Netzwerk Kinderrechte Schweiz vertritt die Ansicht, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie **Zugang zur Justiz** sichergestellt werden muss. Es braucht Mechanismen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dies gilt **insbesondere für Kinder**, da sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer kinderfreundlichen Justiz in der Schweiz nach wie vor ungenügend umgesetzt sind. Probleme bezüglich des Zugangs zur Justiz stellen sich jedoch auch für andere Gruppen, beispielweise für Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, LGBTI-Personen oder Menschen mit Behinderung.

Bei der Förderung des Zugangs zur Justiz kommt der Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Sie verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige institutionelle Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden.

Zur Förderung des Zugangs zur Justiz zählt unter anderem auch die Information zu bestehenden Individualbeschwerdeverfahren, die durch Menschenrechtsinstrumente und deren Zusatzprotokolle garantiert werden sowie zu Rekursmöglichkeiten und gegebenenfalls zu Schlichtungs- und Mediationsverfahren.

Wir fordern daher, die Liste der Aufgabenliste unter Artikel 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:
„i) Förderung des Zugangs zur Justiz"

Pro Kinderrechte Schweiz
Postfach 2019, 8032 Zürich
www.pro-kinderrechte.ch
info@pro-kinderrechte.ch



Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig zu Themen seiner Wahl zu kommunizieren" (S.19).

Diesem Punkt messen wir eine hohe Relevanz bei und empfehlen, ihn in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit zu erwähnen: **„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."**

Die „Pariser Prinzipien" legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll. Im „Erläuternden Bericht" steht diesbezüglich Folgendes: „Das Mandat der künftigen NMRI bezieht sich auf die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz" (S. 11). Ein breites Mandat der MRI – das auch die Kinderechte miteinschliesst – ist aus unserer Sicht eines der zentralen Kriterien für eine MRI.

Wir schlagen deshalb vor, das umfassende Mandat im Art. 3 explizit festzuhalten:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] „Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. Wir halten es für dysfunktional, die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik hier auszuklammern. Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.

Wir empfehlen im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] um folgenden Zusatz zu ergänzen:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte **in der Innen- und Aussenpolitik."**

Zusammenfassend schlagen wir in Bezug zu Artikel 3 folgende Änderungen vor:

Art. 3 Aufgaben

Pro Kinderrechte Schweiz
Postfach 2019, 8032 Zürich
www.pro-kinderrechte.ch
info@pro-kinderrechte.ch



[1] [neu] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in den Innen- und Aussenpolitik.

[2] [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.

[3] Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:

a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch;
g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;
i. [neu] Förderung des Zugangs zur Justiz.

[4] Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im erläuternden Bericht in Bezug zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird. Demnach sind unter „gesellschaftlichen Kräften" insbesondere nichtstaatliche Organisationen, Berufsverbände, Gewerkschaften, philosophische oder religiöse Kreise, Universitäten und qualifizierte Sachverständige sowie Vertreter/-innen des Parlaments und von Ministerien zu verstehen. Aus kinderrechtlicher Sicht bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind. Die Aufgabe einer NMRI umfasst auch den Schutz und die Förderung der Kinderrechte. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, Kinder- und Jugendliche als „Expert/innen in eigener Sache" beizuziehen (vergleiche Artikel 12 KRK „Recht auf Anhörung").

Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Der Gesetzesentwurf lässt viele Fragen offen, die für die Gewährleistung der Unabhängigkeit und der demokratischen Legitimierung der NMRI von Bedeutung sind. So sollte das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums durch den Bund geregelt werden. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein

Pro Kinderrechte Schweiz
Postfach 2019, 8032 Zürich
www.pro-kinderrechte.ch
info@pro-kinderrechte.ch



bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:
„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv. Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine **Notwendigkeit.**

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis durchzusetzen.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

PSYCHEXODUS
Raus aus dem Irren-haus

8000 Zürich

Tel. 032 520 03 23, Fax 044 818 08 71, PC 89-263419-3

info@psychexodus.ch

http://psychexodus.ch

26. Juli 2017

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich
Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION

Der Verein PSYCHEXODUS verfügt über das Knowhow des 1975 gegründeten Zürcher Anwaltskollektivs sowie des 1987 gegründeten Vereins PSYCHEX.

Beide Institutionen engagieren sich seit Jahrzehnten energisch für die Wahrung der Menschenrechte ihrer jeweiligen Klientel.

Die Schweiz hat 1974 die Europ. Menschenrechtskonvention und 2014 die UN-Behindertenrechtskonvention ratifiziert.

Die täglich vielfache Konfrontation beider Vereine mit Menschen, welche Opfer von Verbrechen gegen die Menschen- und Behindertenrechte geworden sind, lässt den klaren Schluss zu, dass es sich bei besagten Konventionen um reine Makulatur handelt. Sie sind als Instrumente vermarktet worden, welche die Gräueltaten früherer Zeiten beseitigen sollen. Indessen jagen sich die Verbrechen ununterbrochen in erschrecklicher Kadenz.

Um die Realität zu illustrieren wird auf die zum Bestandteil der Vernehmlassung erklärte Fundamentalkritik der Zwangspsychiatrie verwiesen (Beilage).

Alle gegen Erwachsene und Kinder verhängten Sanktionen bezwecken nichts anderes, als die herrschende Ordnung rigoros abzusichern. Um das zu durchschauen, muss man sich lediglich klar bewusst werden, was in den heutigen betrügerisch als Demokratien vermarkteten Plutokratien tatsächlich abläuft:

> *Sämtliches Hartgeld der Nationalbanken landet nicht etwa bei den BürgerInnen, sondern es fliesst ausschliesslich in die Tresoren der Banken, welche damit unbestreitbar dieses Hart- und darüber hinaus auch noch das von ihnen selbst geschaffene Buchgeld zu **100 %** besitzen. Sie schieben beides als Kredite samt Zinspflicht über die Tresen und bleiben damit zu **100 %** Gläubiger aller Schulden. Das Volk begleicht sie, indem es die ihm angedrehte Ware kaufen muss, auf welche die Bankzinsen samt den unverschämten Unternehmergewinnen geschlagen worden sind.*
>
> ***Definitionsgemäss kann nur derjenige als der Souverän gelten, welcher über sämtliche Machtmittel verfügt. Das Medium, welches die Welt regiert und alle antreibt, heisst Geld. Wie dargestellt verfügen eben gerade nicht das als der Souverän vermarktete Volk, sondern die Bankenherren über die via Zins und Zinseszins auf astronomische Summen explodierten Vermögen. Es ist daher lachhaft von einer Demokratie oder Volksherrschaft zu sprechen. Die als Demokratien vermarkteten Systeme erweisen sich als reine Diktaturen der Reichen – als Musterplutokratien.***
>
> *Mit ihren unermesslichen Mitteln können die Geldherren spielend ihre Gefolgsleute und ideologisch Gleichgesinnten als Mehrheit in die Parlaments-, Regierungs- und Richterstühle hieven und die ihnen dienenden Gesetze schmieden. Die Minderheiten können ihnen nur recht sein; denn sie erwecken den Anschein von Demokratie, tragen zur ewigen Verwirrung und Täuschung der Untertanen bei und "stabilisieren" so das ganze Betrugssystem. Das Volk herrscht lediglich über die Nebensachen, beispielsweise das Kanalisationssystem und damit buchstäblich über die Scheisse. Es wird von diesem Staatsapparat in die Zange genommen, wie schon die Monarchen, Diktatoren und Tyrannen der Vergangenheit mit ihren Apparaten die Untertanen geknechtet haben. Dass der Staat überhaupt nicht die Interessen des Volkes vertritt, lässt sich unschwer an einem Detail exemplifizieren. Wie gesagt fliesst das Hartgeld direkt in die Tresoren der Bankiers. Und was machen die? Sie zeichnen die fett zu verzinsenden Staatsanleihen. Perverser geht es gar nicht mehr. Es ist doch klar, dass die Nationalbank selbst dem Staat und damit direkt dem Volk zu gut kommende zinslose Kredite gewähren müsste. Das willfährige Parlament hat jedoch die folgende Bestimmung ins Nationalbankengesetz geschmuggelt:*
>
> *Art. 11 Abs. 2 NBG*
> *Die Nationalbank darf dem Bund weder Kredite noch Überziehungsfazilitäten gewähren…*
>
> *Der Staatsapparat ist mit dem gesamten Arsenal ausgestattet: Militär, Polizei, Anstalten, Justiz, Bürokratiepflichten etc.. Seine Lakaien sind fürstlich besoldet mit Anspruch auf ebensolche Pensionen, weshalb sie sich nicht den eigenen*

Ast absägen, sondern sich stramm hinter ihre Herren stellen. Damit herrscht eine verschwindend kleine, mit allen Machtmitteln ausgestattete Minderheit über das unbewaffnete Volk. Es hat nicht die geringsten Chancen, deren Joch abzuwerfen (Edmund Schönenberger, Geld ist kein Ferment für ein sinnvolles Leben, Versand PSYCHEXODUS 2016).

Zu keiner Epoche sind die Interessen des Volkes von den jeweiligen Herren vertreten worden. Man spricht nicht ohne Grund von den Gräueln der Vergangenheit. Die skrupellose Art, wie die heute amtierenden Usurpatoren sich das die Welt regierende Machtmittel Geld unter den Nagel gerissen haben, ist der schlagende Beweis, dass sich rein gar nichts geändert hat.

Die übliche Taktik der Diktatoren war schon immer, dem murrenden Volk husch husch eine neues Gesetzchen, eine neue Verfassung, eine neue Konvention oder irgendwelche Versprechungen mit der Versicherung zum Frasse vorzuwerfen, es werde nun alles besser.

Es ist noch alles beim Alten (Kurt Tucholsky).

Das Bestreben, eine nationale Menschenrechtsinstitution gegen das täglich verübte schreiende Unrecht zu etablieren, ist zum Vornherein zum Scheitern verurteilt. Es werden sich zwar ein paar Organisationen an den lockenden Geldsack hängen wollen. Deren Wirken wird zahnlos bleiben, wie dies bei den schon heute einschlägig tätigen Organisationen zu beobachten ist.

Das lässt sich an den Themen Strafrecht und Zwangspsychiatrie exemplifizieren. Unter dem Vorwand des Schutzes der Allgemeinheit bzw. der „Fürsorge“, in Tat und Wahrheit jedoch um das Volk generalpräventiv in die Zange zu nehmen, werden spezialpräventiv laufend schärfste Exempel statuiert, indem Erwachsene und Kinder jährlich zu Zehntausenden in die wohl nirgends auf der Welt so zahlreichen Anstalten des Strafvollzugs (Katalog der Anstalten zum Vollzug von Strafen, Massnahmen und Untersuchungshaft in der Schweiz 1997, Bundesamt für Statistik und Bundesamt für Justiz, Bern 1998, Katalog der Justizvollzugseinrichtungen, BFS 2016) und die noch zahlreicheren psychiatrischen Anstalten, Heime etc. versenkt oder den Vollzugsinstitutionen für sogenannte ambulante Massnahmen – in der Regel „Kuren“ mit heimtückischen Nervengiften - zugeführt werden.

Damit das alles reibungslos von statten gehen kann, wird dem als „Souverän“ vermarkteten Volk der freie Zugang in diese Geheimbereiche strikte verwehrt, so dass es von Tuten und Blasen keine Ahnung hat. Die von den Opfern zu Hilfe gerufenen Medien liegen im Bett mit den Betrügern.

Den etablierten Institutionen stehen keine griffigen Instrumente zur Verfügung, um die Geschehnisse wirkungsvoll zu parieren. In aller Regel bieten sie Beratungen an, welche zum einen Ohr hinein- und zum anderen wieder hinausgehen, sodass die Betroffenen meist mutterseelenallein gegen die kriminelle Amtsgewalt antreten müssen.

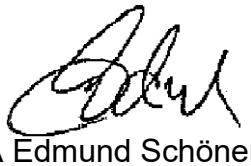
Ihre öffentlichen Verlautbarungen sind verklausuliert. Sie hüten sich, zu scharfe Kritik zu üben, denn es würde ihnen sofort der Geldhahn staatlicher Subventionen zugedreht. Flagranter Beweis ist des Beispiels des Vereins PSYCHEX, welchem die Bei-

träge 2014 ganz offensichtlich nicht nur seiner für die Herren untragbar gewordenen schärfsten Kritik, sondern vor allem eben seines griffigen und sich nicht nur in Worten erschöpfenden Konzepts wegen gestrichen worden sind. Er setzt als einzige Organisation in der Schweiz für die sowohl strafrechtlich wie psychiatrisch Verfolgten sofort eigenhändig das in Art. 5 Ziff. 4 EMRK verankerte superbeschleunigte Haftprüfungsverfahren unter Benennung einer VerteidigerIn in Gang. In den der Streichung folgenden Gerichtsverfahren bis und mit Bundesgericht sind seine sämtlichen Einwände gegen das willkürliche Vorgehen in geradezu amtsmissbräuchlicher Weise unter den Tisch gewischt worden (Das Bundesamt für Sozialversicherungen gegen den Verein PSYCHEX).

Der Schuss ist allerdings hinten hinausgegangen. Der effizienzbrechenden Bürokratie des Staatsapparates ledig hat der in die Bresche gesprungene Verein PSYCH-EXODUS in seinem Einsatz für die Gejagten und Verfolgten sogar zulegen können.

Aus all dem folgt, dass die staatliche Unterstützung nationaler Menschenrechtsorganisationen auf eine weitere Augenwischerei hinausläuft.

Ein satter Löwe jagt nicht, wohl aber ein hungriger. Es soll sich allgemein die Erkenntnis durchsetzen, dass die staatlichen Verbrechen effizienter mit anderen denn vom Verbrecher gesponserten Mitteln bekämpft werden können.



RA Edmund Schönenberger

BA Justiz
E 27. Okt. 2017
Act

Globale Gerechtigkeit beginnt bei uns
Public Eye

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

26. Oktober 2017

Kontakt: Thomas Braunschweig **Telefon:** 044 277 79 11 **E-Mail:** thomas.braunschweig@publiceye.ch

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt Public Eye zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.

Grundsätzliches

Public Eye, die sich für die weltweite Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte einsetzt, befürwortet den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Ebenfalls begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat, sehen jedoch bei einzelnen Punkten des Gesetzesentwurfs noch klaren Verbesserungsbedarf.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies muss die Richtschnur sein, denn alles andere würde die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz ernsthaft gefährden.

Einen ersten Verbesserungsbedarf sehen wir bei der in Art. 2 Abs. 1 definierten Trägerschaft der NMRI. Aus folgenden Gründen haben wir grundsätzliche Vorbehalte gegenüber der beabsichtigten universitären Anbindung der NMRI: Erstens ergäbe sich damit ein Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit. Zweitens führt ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft zu Ineffizienzen und einem wenig effektiven Ressourceneinsatz. Und im Fall eines Modells mit nur einer Universität würden sich Nachteile bezüglich einer zu starken institutionellen Abhängigkeit ergeben. Drittens käme eine universitäre Anbindung einer versteckten Subventionierung durch die Standortkantone gleich, da damit beträchtliche Infrastrukturkosten übernommen würden. Dies wiederum würde die Unabhängigkeit der NMRI in Frage stellen.

Public Eye begrüsst es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde. Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Wir schlagen daher eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz vor, in der solche Rahmenregelungen festgelegt werden. Wir möchten die folgende Ergänzung anregen:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."

Schliesslich wird im „Erläuternden Bericht" mehrmals die Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) erwähnt. Diese Richtgrösse betrachten wir als nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise erfüllen zu können. Wir plädieren dafür, diese Richtgrösse deutlich hinaufzusetzen und sich dabei an Budgets von NMRI in Ländern wie Österreich, Dänemark, Norwegen oder Liechtenstein zu orientieren.

Ausklammerung der Menschenrechtsaussenpolitik

Unser zentraler Kritikpunkt betrifft die im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 formulierte Absicht: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Ausserdem ist ein solches Unterfangen aufgrund der engen Verzahnung von Menschenrechtsinnen- und Menschenrechtsaussenpolitik nicht praktikabel. So haben viele Sachfragen einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Als Organisation, die sich dem weltweiten Schutz der Menschenrechte verschrieben hat, ist Public Eye dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte mit folgendem Zusatz unter Art. 3 Abs. 1 gewährleistet werden:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Dr. Andreas Missbach
Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. Thomas Braunschweig
Verantwortlicher Handelspolitik

CONVEGNO
Giustizia a misura di bambino

L'Ombudsperson dei bambini: uno strumento di 'good governance'

Dr. Roberta Ruggiero, PhD

7 aprile 2017 – Bellinzona

CENTRE INTERFACULTAIRE
EN DROITS DE L'ENFANT

UNIVERSITÉ
DE GENÈVE

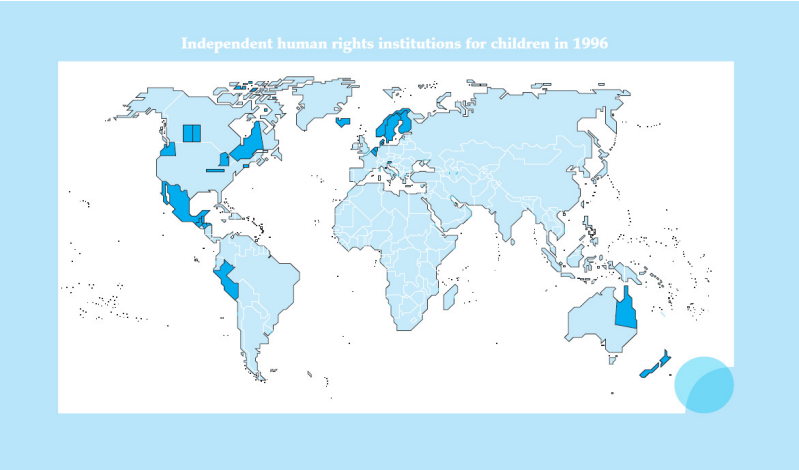
Il quadro storico

'Ombudsperson': parola scandinava utilizzata con riferimento a una persona che agisce per conto di un'altra persona come un intermediario tra la persona e l'autorità pubblica.

In un contesto più formale, un " Ombudsperson " è abitualmente un funzionario del governo il cui mandato è di dare seguito alle denunce dei cittadini e de rendere il sistema pubblico più efficace. (H.A. Davidson et al. 1993)

Il primo Ombudsperson è stato creato dal Parlamento svedese nel 1809 con l'obiettivo di monitorare sull'adempimento, da parte degli enti prevalentemente pubblici, dei mandati sanciti dalla Costituzione.

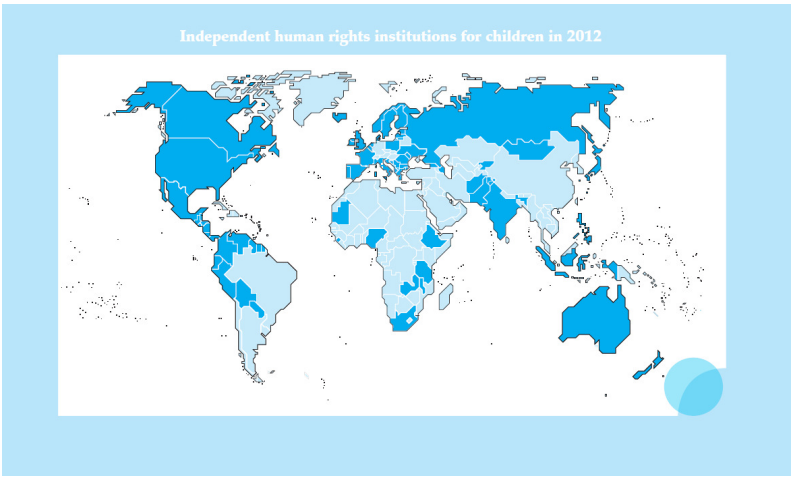
Il quadro storico





Source: UNICEF Office of Research – Innocenti. (2013). *Championing Children's Rights. A global study of independent human rights institutions for children*. United Nations Children's Fund (UNICEF)

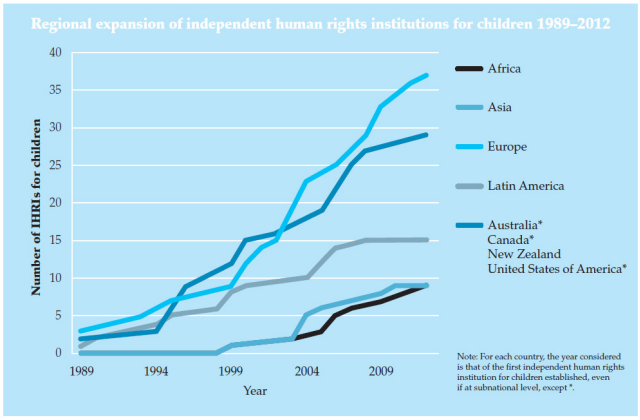
Il quadro storico





Source: UNICEF Office of Research – Innocenti. (2013). *Championing Children's Rights. A global study of independent human rights institutions for children*. United Nations Children's Fund (UNICEF)

Il quadro storico





Source: UNICEF Office of Research – Innocenti. (2013). *Championing Children's Rights. A global study of independent human rights institutions for children*. United Nations Children's Fund (UNICEF)

Il quadro storico

Table 17.1 Timeline of establishment of independent human rights institutions for children in Europe*

Time period	Countries / areas
1980–84	Norway
1985–89	Veneto (Italy)
1990–94	Austria, Belgium, Denmark, Sweden
1995–99	Iceland, Spain, The former Yugoslav Republic of Macedonia
2000–04	Albania, Croatia, France, Georgia, Greece, Ireland, Kosovo, Lithuania, Luxembourg, Malta, Northern Ireland (UK), Poland, Russian Federation (sub-national), Scotland (UK), Slovenia, Vojvodina (Serbia), Wales (UK)
2005–09	Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, England (UK), Finland, Hungary, Latvia, Liechtenstein, Moldova, Montenegro, Portugal, Russian Federation (national), Serbia (national)
2010–…	Estonia, Italy (national), the Netherlands, Ukraine

* In countries with sub-national independent human rights institutions for children, the point on the timeline denotes the year of establishment of the country's first office. For integrated institutions, the year reflects the moment when a children's commissioner or project unit for children was established.



Source: UNICEF Office of Research – Innocenti. (2013). *Championing Children's Rights. A global study of independent human rights institutions for children*. United Nations Children's Fund (UNICEF)

Perché abbiamo bisogno di un Ombudspersons per i bambini?

1. Perché il Comitato ONU sui diritti dei bambini lo domanda?
2. 'Cane da guardia' sul governo
3. 'Cane da guardia' sul settore privato

Principales normes internationales: Ombudsman pour les droits de l'enfant

Articles 4.1 CRC

'Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione.'.

CG No. 5 (2003) Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 4, 42 et 44, par. 6) CRC/GC/2003/5

CG No. 2 (2002) Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanziaCRC/GC/2002/2

Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU del 20 dicembre 1993 'Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani' *(Principi di Parigi)*, 48/134 of 20 Dicembre 1993

Standards internazionali: CRC CG no. 2

CG No. 2 (2002) Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia CRC/GC/2002/2

*1. (…)'**Le istituzioni nazionali indipendenti** per i diritti umani costituiscono un **importante meccanismo per promuovere e assicurare l'attuazione della Convenzione** e il Comitato sui diritti dell'infanzia considera l'istituzione di tali organismi parte dell'impegno assunto dagli Stati parti all'atto della ratifica della Convenzione, per favorire la sua realizzazione universale..' (…).*

5. 'Sia gli adulti che i bambini necessitano degli istituti suddetti per proteggere i loro diritti fondamentali, ma esistono ulteriori motivazioni per assicurare che i diritti fondamentali dei bambini ricevano un'attenzione speciale. Tra esse si annoverano le seguenti considerazioni: lo stato di soggetti in fase di sviluppo rende i bambini particolarmente vulnerabili e assoggettabili a violazioni dei diritti umani; le loro opinioni sono ancora prese raramente in considerazione; la maggior parte dei minori non ha diritto di voto, né la possibilità di svolgere un ruolo fondamentale nel processo politico che determina l'azione governativa nel campo dei diritti umani; i minori hanno grandi difficoltà a ricorrere al sistema giudiziario per proteggere i loro stessi diritti od ottenere risarcimenti in caso di violazione dei loro diritti; l'accesso dei bambini a organismi capaci di proteggere i loro diritti è in genere limitato'.

Perché abbiamo bisogno di un Ombudspersons per i bambini?

Aspetti chiave:

- I diritti fondamentali dei bambini necessitano di un'attenzione e visibilità particolare;
- Le loro opinioni sono ancora prese raramente in considerazione;
- I bambini non ha diritto di voto, né la possibilità di svolgere un ruolo fondamentale nel processo politico;
- Hanno grandi difficoltà a fare ricorso al sistema giudiziario;
- Limitato e/o difficile accesso agli organismi di protezione dei loro diritti.

Definizione di Ombudsperson (I)

CG No. 5 (2003) Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 4, 42 et 44, par. 6) CRC/GC/2003/5

K. Istituzioni indipendenti per i diritti umani

65. 'Nel Commento generale n. 2 (2002) (…) il Comitato "*considera l'istituzione di tali organismi parte dell'impegno assunto dagli Stati parti all'atto della ratifica per garantire l'attuazione della Convenzione e promuovere la realizzazione universale dei diritti dell'infanzia****". Le istituzioni indipendenti per i diritti umani devono essere complementari alle strutture del governo*** *per i bambini già esistenti;* ***l'elemento essenziale è l'indipendenza****: "Il ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani è quello di* ***monitorare autonomamente la conformità dello Stato e i progressi verso l'attuazione*** *e fare tutto per garantire il pieno rispetto dei diritti dei bambini. Sebbene ciò possa richiedere all'istituto di sviluppare progetti per aumentare la promozione e la protezione dei diritti dei bambini, non dovrebbe portare il* ***Governo a delegare i suoi obblighi di monitoraggio*** *all'istituzione nazionale. È essenziale che le istituzioni restino completamente libere di organizzare la propria agenda e determinare le loro attività*" (HRI/GEN/1/Rev. 6, par. 25, p. 295.)

Definizione di Ombudsperson (II)

Qualche elemento chiave:

- **Base costituzionale** o almeno legale
- **Mandato complementare** alle istituzioni governative - (External monitoring)
- L'organizzazione del Ombudsperson deve seguire **la struttura amministrativa dello Stato**
- Elemento essenziale **l'indipendenza**:
    a. Libertà di definire il loro programma e di determinare le priorità di lavoro
    b. Completa l' attività di monitoraggio interno svolta dallo Stato in adempimento dei suoi obblighi verso la CRC (Self-monitoring)

Forme organizzative e denominazioni (pratica) - I

Denominazioni:

- Défenseur or médiateur
- Ombudsperson
- Child commissioner
- Child advocate
- Child rights or human rights commission
- Defensoría or procuradoría
- Garante
- Delegato
- Tutore
- …

Forme organizzative e denominazioni (pratica) - II

Forme organizzative:

- Entità integrata in un Ombudsperson generale
- Istituzione autonoma specializzata sui diritti dei bambini
- Nella gran parte dei casi hanno un solo direttore
- Alcune hanno un comitato, con un presidente
- …
- ….
- …

Mandato (pratica)

Ombudsperson per l'infanzia e l'adolescenza
Monitorare sulla conformità delle politiche governative con la CRC e il suo impatto sulla qualità di vita degli 0-18 (external monitoring).
Condurre degli studi sui bisogni e i rischi a cui fanno fronte gli individui tra gli 0 e 18 anni.
Sviluppare e presentare delle nuove proposte di leggi e politiche.
Ricevere e trattare le denunce individuali.
Sensibilizzare la società ai diritti delle persone tra 0 e 18 anni e alla CRC.
Promuovere la partecipazione: Consultazione/Collaborazione con i 0-18 → Creare uno spazio di dialogo per e sui bambini e adolescenti nella società; → Creare un dialogo/scambio tra lo Stato e gli 0-18.
Condurre attività di investigazione (accesso ai dati e alle strutture aperte a bambini e adolescenti)
Mediazione implicante bambini e adolescenti, la società civile e le istituzioni pubbliche.
Cooperare con la società civile e le istituzioni internazionali
Monitorare sul lavoro dei media
Monitorare del settore privato/economico
…

Qualche esempio in Europa: Stati a struttura decentralizzata

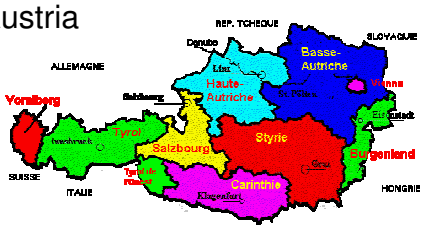


Belgio



Spagna

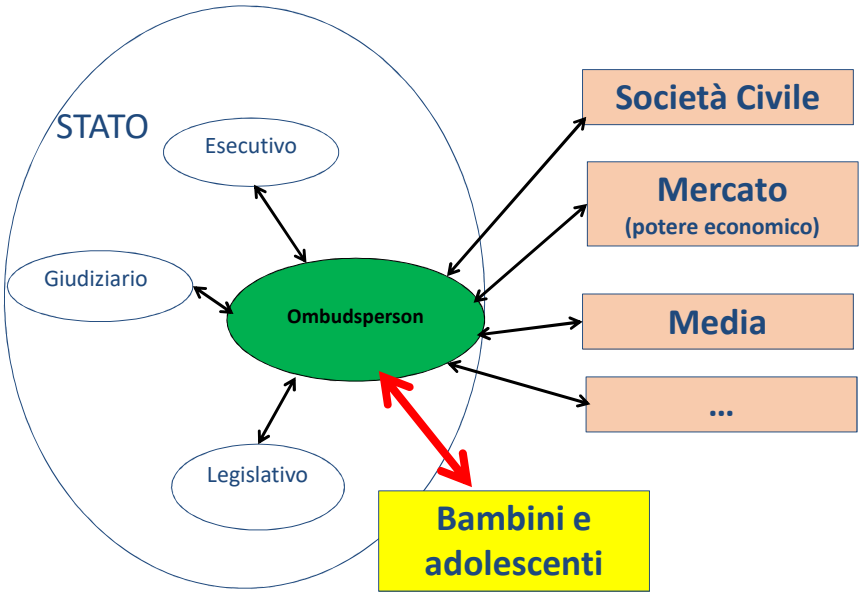
Austria



Regno Unito



Agente di 'good governance'



Conclusion

... L'idea di un intermediario che vegli sulla trasparenza, la qualità e l'efficacia del settore pubblico e privato appare ancora più positiva, se idealmente tentiamo di riportare questo concetto ai bambini e agli adolescenti, piuttosto che di applicarlo ai cittadini…con l'intenzione di sviluppare un processo di 'good governance' basato sul rispetto dei diritti delle generazioni più giovani…

"Le **istituzioni indipendenti** dei diritti umani per l'infanzia **non sottraggono responsabilità** a tali soggetti *(già esistente)* ma **operano al loro fianco al fine di rafforzarne l'azione**. Il loro ruolo principale e quello di agevolare **processi di *governance*** che coinvolgono altri soggetti... *i bambini e gli adolescenti*"
(UNICEF Office of Research – Innocenti, 2013).

Bibliografia

•Alston, P. and Crawford, J. (eds.). (2000). *The future of UN human rights treaty monitoring*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

•De Schutter, O. (2014). *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*. 2nd Edition. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

•Flekkøy M.G., A Voice for Children, Speaking Out as Their Ombudsman, London, Jessica Kingsley Publishers, 1991.

—, Children's Rights. Reflections on and consequences of the use of developmental psychology in working for the interests of children. The Norwegian Ombudsman for Children: A practical experience, Ghent, Ghent U. P., 1993

—, The Norwegian Commissioner ("Ombudsmann") for Children: Practical Experiences and Future Goals, in E. Verhellen, F. Spiesschaert (eds.), Ombudswork for children, Leuven, Belgium, Acco, 1989.

—, The Ombudsman for children: conception and developments, in B. Franklin (ed.), The New Handbook of Children's Rights. Comparative Policy and Practice, London, Routledge, 2002.

•Gran, B.,(2011). The roles of independent children's rights institutions in implementing the CRC. In Invernizzi, A. and Williams J. (Eds), *The Human Rights of Children: From Visions to Implementation* (pp. 219-237). Farnham: Ashgate.

•Gran B., Aliberti D., The office of the Children's Ombudsperson: children's rights and social-policy innovation, in «International Journal of the Sociology of Law», vol. 31, 2003.

•Gran B. et al., Law and Weak Link of Independence: a Fuzzy-Sets Analysis of Children's Ombudspersons, to be published and for the moment available on http://www.case.edu/artsci/soci/Gran/Independence.pdf

•Nikoforos Diamanouros P., Establishing independent offices for children's rights: The different models, Presentation at the Conference organized jointly by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, the Ombudsman for Human Rights in the Russian Federation, and the Greek Ombudsman in the framework of the Chairmanship of the Russian Federation of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Ombudswork for Children, Athens, 29-30 September 2006.

•Pinheiro P.S., Baluarte D.C., National Strategies – Human Rights Commissions, Ombudspersons, and National Action Plans. Human Development Report 2000 Background Paper, Available at http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/Pinheiro-Baluarte.html

•Pohjolainen A.E., The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the United Nations, Copenhagen, The Danish Institute for Human Rights, 2006.

•Price Cohen C., Origin and Meaning of the Term "Ombudsman", in H.A. Davidson, C. Price Cohen, L.K. Girdner (eds.), Establishing Ombudsman Programmes for Children and Youth. How Government's Responsiveness to its Young Citizen can be Improved, in «Aba Center on Children and the Law», no. 8, 1993.

•Thomas, N., Gran, B. & Hanson, K. (2011). An independent voice for children's rights in Europe? The role of independent children's rights institutions in the EU. *The International Journal of Children's Rights*. 19(3): 429-449.

•Stroink. F. and Van der Linden, E. (eds.). (2005). Judicial lawmaking and administrative law. Intersentia.

•Reif, L.C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Contact

Dr. Roberta Ruggiero, PhD
Senior Research Associate
Centre for Children's Rights Studies
University of Geneva (Valais Campus)
PO Box 4176-CH 1950 Sion 4 - Switzerland
Tel +41 27 205 7336 - Secr. +41 27 205 73 06
Roberta.Ruggiero@unige.ch
www.unige.ch/cide

CENTRE INTERFACULTAIRE
EN DROITS DE L'ENFANT

UNIVERSITÉ
DE GENÈVE

Save the Children

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 23.Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf
Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste unabhängige Kinderrechtsorganisation der Welt setzt sich Save the Children seit 1919 gezielt für die Rechte der Kinder ein. Save the Children sorgt dafür, dass Kinder gesund aufwachsen, zur Schule gehen können und geschützt sind. In der Schweiz sind wir seit 2006 aktiv.

Der Vision einer Welt folgend, in der jedes Kind das Recht auf Überleben, Schutz, Entwicklung und Partizipation hat, äussern wir uns zur Vorlage wie folgt:

Wir begrüssen den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte: Wir erachten die Kinderrechte als die besonderen Lebenslagen von Kindern berücksichtigende Spezifizierung der Menschenrechte und sehen so eine nationale Menschenrechtsinstitution auch mit der Förderung und Wahrung der Kinderrechte betraut.

Kinder sind besonders schutzbedürftig und können ihre Rechte, insbesondere auch das Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Deshalb fordern wir im Interesse einer kindgerechten Justiz, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der UNO-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist

Save the Children
Sihlquai 253
8005 Zürich
T +41 44 267 74 70
F +41 43 556 84 98
info@savethechildren.ch
www.savethechildren.ch
PC 80-15233-8

explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Der UNO-Kinderrechtsausschuss geht in seinem abschliessenden Bericht vom 26. Februar 2015 einen Schritt über die in Paris als optional formulierte Möglichkeit hinaus und empfiehlt der Schweiz "... unverzüglich eine unabhängige Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. Diese Institution muss befugt sein, Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln."

Nebst diesen zwei, auf internationalen Abkommen und Empfehlungen der Vereinten Nationen basierenden, Argumenten verweisen wir auf die Position der Allianz für eine Kinderombudsstelle, welcher wir als Mitglied angehören.

Gemäss diesen Ausführungen fordern wir, dass im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution eine Ombudsstelle für Kinderrechte verankert wird, in dem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen zusätzlichen Punkt ergänzt wird:

«g. Ombudstätigkeit für Kinder».

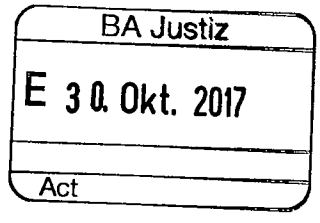
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens und Ihr Engagement für die Kinder und deren Rechte. Für Rückfragen stehen wir sehr gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Ömer Güven
Geschäftsführer Save the Children Schweiz

schlupfhuus

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern



27. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Ehrich

In der Beilage erhalten Sie unsere Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

Vielen Dank für Ihre Kenntnissnahme und Ihre Bearbeitung.

Freundliche Grüsse
VEREIN SCHLUPFHUUS ZÜRICH

Lucas Maissen
Dipl. klin. Heil- & Sozialpädagoge, Psychologe M.Sc.
Institutionsleiter
Tel direkt 043 268 22 62
l.maissen@schlupfhuus.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Schlupfhuus Zürich
Schönbühlstrasse 8
8032 Zürich

Zürich, 27.10.2017

VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION MRIG

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.
- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

Stellungnahme beschränkt sich auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem

Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen.

W a h r u n g der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Die Ombudsstelle für Kinderrechte arbeitet interdisziplinär und ist unabhängig. Sie erhält vom Staat keine inhaltlichen Vorgaben und ist an keine Weisungen gebunden. Ihre Leitung wird von der Legislative bestimmt.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen

bekannt ist. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen
Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung
Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer-und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen
Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Die Kosten einer Ombudsstelle werden jedoch durch Einsparungen bei unnötigen Betreuungskosten mehr als aufgewogen. Hohe unnötige Kosten fallen insbesondere dort an, wo die Kooperationsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen durch Fehler im Rechtssystem verunmöglicht wird und es zu unnötigen kostenintensiven Eskalationen kommt. Mangelnde Information, kein Recht auf Gehör und fehlende Partizipation können zu Fehlentscheiden führen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann rechtzeitig sicherstellen, dass den Kindern ihre Rechte zugesprochen werden. Damit werden Folgekosten vermieden. Dank einer Ombudsstelle kann die Belastung der Kinder und Familien gesenkt und langfristige hohe Kosten eingespart werden.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter
Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu

weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)[1]. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie

[1] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

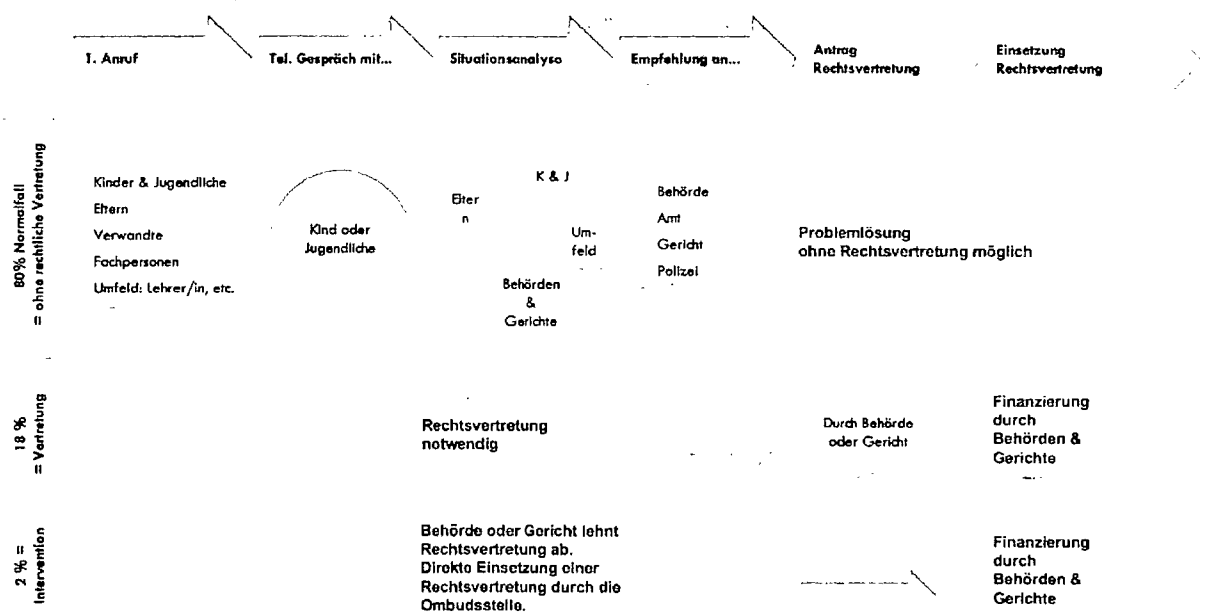
Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern

Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird:
«g. Ombudstätigkeit für Kinder».

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

Ablauf der Beratungen an einer Ombudsstelle für Kinderrechte



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Département fédéral de justice et police (DFJP)
Palais fédéral ouest
3003 Berne
Par courriel à : cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Zurich, le 30 octobre 2017 MT/hk
taddei@arbeitgeber.ch

Position de l'Union patronale suisse relative à la consultation concernant la loi fédérale sur l'institution nationale des droits de l'homme

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous prions de trouver ci-dessous notre prise de position dans le cadre de la procédure de consultation susmentionnée.

L'Union patronale suisse (UPS) est depuis 1908 la voix des employeurs à l'égard du monde économique et politique ainsi que du public. Cette organisation faîtière de l'économie suisse regroupe quelque 90 organisations patronales régionales et de branche ainsi qu'un certain nombre d'entreprises individuelles. Au total, elle représente plus de 100 000 petites, moyennes et grandes entreprises occupant environ 2 millions de travailleurs de tous les secteurs économiques. L'UPS milite pour une économie forte et la prospérité de la Suisse. A cette fin, elle met à disposition son expertise reconnue, notamment dans les domaines du marché du travail, de la formation et de la politique sociale.

Remarques liminaires

L'UPS est favorable à la promotion des droits de l'homme, qui est consacrée par la constitution fédérale (article 54, alinéa 2). Membre du Conseil consultatif du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), elle siège dans plusieurs Commissions fédérales, dont le Point de contact national pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui ont pour mission de promouvoir le respect des droits de l'homme. Notre Union soutient la stratégie de la Suisse visant à mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

Hegibachstrasse 47 | Postfach | 8032 Zürich
T +41 (0)44 421 17 17 | F +41 (0)44 421 17 18
www.arbeitgeber.ch | verband@arbeitgeber.ch

Remarques générales

L'UPS soutient la création d'une Institution nationale des droits de l'homme (INDH) destinée à renforcer la protection des droits de l'homme.

L'UPS salue la proposition du Conseil fédéral qui s'inscrit dans la continuité. Succédant au CSDH, la nouvelle institution va poursuivre les activités du CSDH, qui ont fait ses preuves au cours de ces dernières années: activités de recherche, de monitorage et de sensibilisation. En revanche, l'UPS s'oppose à un élargissement du champ d'action de l'ISDH.

L'UPS reconnaît la plus-value de l'ISDH qui réside dans son mandat large, incluant les questions de droit de l'homme dans leur intégralité. Elle apparaît comme le complément nécessaire aux institutions existantes, notamment les Commissions extraparlementaires, qui elles ont un mandat délimité à certains domaines. L'UPS salue également l'indépendance de l'INDH, qui pourra ainsi collaborer avec tous les acteurs en présence.

L'avant-projet de loi constitue la base légale pour accorder une aide financière à l'ISDH et détermine les conditions de son attribution. Le montant de cette aide est estimé à un million de francs par année, ce qui correspond au montant versé au CSDH par le passé. Pour des raisons de politique financière, l'UPS préconise que les activités de l'ISDH s'inscrivent dans le respect de cette enveloppe budgétaire.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

UNION PATRONALE SUISSE

Roland A. Müller
Directeur

Marco Taddei
Membre de la direction

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
Conseil Suisse des Activités de Jeunesse
Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili
Federaziun Svizra da las Uniuns da Giuventetgna

Gerberngasse 39
Postfach 292
CH-3000 Bern 13

T +41 31 326 29 29
F +41 31 326 29 30

info@sajv.ch
www.sajv.ch

Av. de Beaulieu 9
CH-1004 Lausanne

T +41 21 624 25 17

info@csaj.ch
www.csaj.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Eingereicht per email:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 29. Oktober 2017

Vernehmlassungsantwort der SAJV zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution äussern zu können.

Die SAJV als Dachorganisation von rund 60 Jugendorganisationen und als Sprachrohr der Jugend setzt sich gemeinsam mit ihren Mitgliedsorganisationen für Chancengerechtigkeit, Teilnahme und Unabhängigkeit von Kindern und Jugendlichen in allen Lebensbereichen ein. Zu den zentralen Aktivitäten der SAJV zählt der Einsatz für den Schutz und die Förderung der Rechte von Kindern und Jugendlichen und die altersgerechte Umsetzung ebendieser gemäss der Kinderrechtskonvention. Die Wahrnehmung von Kindern als Rechtssubjekte und ihr Einbezug in politische Entscheidungsprozesse sind der SAJV ein wichtiges Anliegen. In dieser Rolle möchte sich die SAJV insbesondere betreffend kinderrechtlicher Aspekte des vorliegenden Vorentwurfes äussern, doch auch breiter ihre Überzeugung der Notwendigkeit einer starken schweizerischen Nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) kundtun.

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

Die SAJV befürwortet den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) und die entsprechende Rechtsgrundlage (MRIG) zu schaffen.

Die Schaffung einer solchen nationalen Menschenrechtsinstitution ist aus kinderrechtlicher Sicht von grosser Bedeutung für die Anerkennung und vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention. Insbesondere hat der UN-Kinderrechtsauschuss der Schweiz wiederholt empfohlen, eine Institution zur Überwachung der Menschenrechte mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen. Auch der UN-Menschenrechtsausschuss hat im Rahmen seiner Überprüfung

der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen.

In der Konsequenz begrüsset die SAJV den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG. In einigen Punkten sehen wir jedoch deutlichen Optimierungsbedarf. Zentral ist aus unserer Sicht, dass sich das Mandat der NMRI auf die Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte bezieht und der Einbezug der Kinderrechte explizit im Gesetzestext verankert wird. Darüber hinaus ist im Sinne einer adäquaten Partizipation von Kindern deren direkter Einbezug sowie ihre Vertretung durch entsprechende Organisationen vorzusehen. Zudem möchte die SAJV darauf hinweisen, dass das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI im präsentierten Vorschlag zu wenig klar geregelt ist.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der „Pariser Prinzipien" der UN zu Nationalen Menschenrechtsinstitutionen vollumfänglich erfüllt. Dieser Status ist gemäss dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz unbedingt anzustreben und eine Mindestbedingung für eine ernstzunehmende Position der Schweiz im internationalen Kontext des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte.

Die konkreten Vorschläge der SAJV sind untenstehend den einzelnen Artikeln des Vorentwurfes folgend geordnet.

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Im Erläuternden Bericht ist mehrmals von einer Richtgrösse von einer Million Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. **Diese Richtgrösse ist angesichts der breite der vorgesehenen Aktivitäten deutlich zu tief angesetzt.** Trotz weiterer vorgesehener Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft erscheint der genannte Betrag gegenüber im Erläuternden Bericht erwähnten vergleichbaren Staaten ausserordentlich niedrig. **Die schwache Ausfinanzierung der Institution wird insbesondere im Bereich de initiativen Befassung mit relevanten Themen der NMRI einschränkend wirken** und somit deren Aktivitäten also auch ihre Unabhängigkeit als Gesamtheit gefährden.

Die explizite Nennung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" in Art. 1 Abs. 4 begrüssen wir sehr und bitten um Beibehaltung des Absatzes, um die Ausrichtung der Institution deutlich zu machen

Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert als Trägerschaft der NMRI eine oder mehrere Hochschulen. Gegenüber dieser Organisationsform gibt es grundsätzliche Vorbehalte, welche von Konflikten zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit über einen Effizienzverlust durch hohen Koordinationsaufwand bis zur Einschränkung der Unabhängigkeit durch Einsparungen der Kantone im universitären Bereich reichen.

Der SAJV erscheint folglich die vorgeschlagene Variante gegenüber der Alternative des im Erläuternden Bericht erwähnten unabhängigen Instituts als deutlich nachteilig. Darüber hinaus macht der Erläuternde Bericht klar, dass ein unabhängiges Institut bessere Chancen zur Anerkennung einer Menschenrechtsinstitution im Status A hätte, was ein klares Argument für diese etwas teurere Option ist – insbesondere angesichts der nicht zu beziffernden versteckten Koordinationskosten der Hochschulträgerschaft.

Art. 3 Aufgaben

Die SAJV schlägt vor, den Artikel 3 umfassend zu ergänzen. Die Vorschläge untenstehend zuerst zusammenfassend in einer Übersicht aufgeführt und gemäss Nummerierung sukzessive erläutert.

Art. 3 Aufgaben

1 [neu, Erläuterung 1] Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte einschliesslich der Kinderrechte in den Innen- und Aussenpolitik.

2 [neu, Erläuterung 2] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.

3 Die NMRI nimmt zur Förderung ***und zum Schutz [Erläuterung 3]*** *der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr:*

a. Information und Dokumentation;
b. Forschung;
c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;
d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;
e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;
f. internationaler Austausch;
g. [neu, Erläuterung 4] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;
h. [neu, Erläuterung 4] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;
i. [neu, Erläuterung 5 Förderung des Zugangs zur Justiz.

4 Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Erläuterung 1: Die „Pariser Prinzipien" legen fest, dass eine NMRI ein möglichst breites, in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat haben soll**. Ein breites Mandat der NMRI – das auch die Kinderechte miteinschliesst – ist aus der Sicht der SAJV eines der zentralen Kriterien, welches explizit festgehalten werden soll.** Der Erläuternde Bericht schliesst die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz explizit aus den Aufgaben des NRMI aus, was uns nicht schlüssig erscheint, die Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte gewährleistet werden soll. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung des 2. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention

betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie der Fall. **Wir sind der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten einschliesslich der Kinderrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist.**

Erläuterung 2: Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum bisherigen Pilotprojekt betont, dass die NMRI von sich aus tätig werden könne und eigenständig zu Themen eigener Wahl kommunizieren könne. **Um der Relevanz dieser Neuerung das notwendige Gewicht zu geben, soll dies explizit erwähnt werden.**

Erläuterung 3: In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI die „Förderung der Menschenrechte" genannt. In den Pariser Prinzipien wird jedoch die Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte" verwendet. **Die Aufgabe der NMRI darf sich nicht auf die Förderung beschränken, sondern muss auch den Menschenrechtsschutz beinhalten,** um der wichtigen Aufgabe, auf Verstösse gegen die Menschenrechte aufmerksam zu machen, ordnungsgemäss nachkommen zu können. Im Rahmenvertrag zum Pilotprojekt wurden „Schutz und die Förderung der Menschenrechte" als Zweck der Institution festgelegt. Darüber hinaus ist Schutz in Bezug auf die Kinderrechte neben Förderung und Mitwirkung einer der drei Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention. **Folglich möchte sich die SAJV für die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte" aussprechen.**

Erläuterung 4: Wie im Erläuternden Bericht aufgeführt, wirken NMRI durch Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung**. Wir begrüssen, dass Menschenrechtsbildung explizit Teil der künftigen Aufgaben der NMRI nach Art. 3 Abs. 1 lit. e sein soll. Menschenrechtsbildung ist insbesondere aus der Sicht der Rechte der Kinder und deren Wissen um ebendiese eine Kernkompetenz der NMRI und muss als solche ausreichend ausfinanziert werden**, um der bisher mangelhaften Entwicklung der Schweiz in diesem Gebiet entsprechend entgegen zu wirken. **Allerdings fehlen im Vorentwurf gegenüber dem erläuternden Bericht die Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen zwingend auch ausserhalb gesondert zu akquirierender Finanzierung möglich sein.** Aus kinderrechtlicher Sicht kommt dem Monitoring eine wichtige Bedeutung zu, da auf dessen Grundlage Massnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zielgerichtet formuliert werden können. **Nach Auslegung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes sind Vertragsstaaten des Weiteren verpflichtet, die Umsetzung der Konvention zu überwachen.**

Erläuterung 5: Gemäss der „Pariser Prinzipien" sind Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution festgelegt. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen. **Der UN-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz wiederholt empfohlen, eine NMRI mit einem spezifischen Überwachungsmechanismus für die Kinderrechte zu schaffen, die befugt ist, Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln.** Mechanismen, die alle Menschen dabei unterstützen, sich mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können, sind insbesondere für Kinder wichtig, da sie besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer kinderfreundlichen Justiz in der Schweiz nach wie vor ungenügend umgesetzt sind.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde. Aus kinderrechtlicher Sicht bedauern wir, dass Kinder und Jugendliche in dieser Aufzählung nicht explizit erwähnt sind. Unseres Erachtens bedeutet ein gesellschaftlicher Pluralismus, Kinder- und Jugendliche als ExpertInnen in eigener Sache" beizuziehen. **Wir empfehlen daher, in der Botschaft zum Gesetzesentwurf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen – oder zumindest ihre Vertretung durch geeignete Organisationen – festzuhalten.** Die direkte Partizipation von Jugendlichen und Kindern muss in einem altersgerechten Rahmen ermöglicht werden.

Weiter sind wir der Auffassung, dass Art. 5 nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken sowie um die Unabhängigkeit und demokratische Legitimierung zu gewährleisten. Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste Art. 5 neu mit *Organisation* betitelt werden.

Art. 8 Unabhängigkeit

Der Erläuternde Bericht macht in Bezug zu Art. 8 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Die SAJV sieht darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine notwendige Mindestbedingung. Gerade wenn von einer universitären Anbindung der NMRI ausgegangen wird, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI eine unabdingbare Voraussetzung dafür, um die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch in der Praxis durchzusetzen. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Andreas Tschöpe

Geschäftsleiter SAJV

Lea Meister

Projektleiterin Politik SAJV

SVBB
ASCP
ASCP
Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände
Association suisse des curatrices et curateurs professionnels
Associazione svizzera delle curatrici e dei curatori professionali

EJPD – Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internat. Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Postfach
3003 Bern

Bern, 30. Oktober 2017

Vernehmlassung
zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Frau Ehrich,
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. Juni 2017 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) eröffnet.

Als Schweizerischer Berufsverband der Berufsbeistände (Schweizerischen Vereinigung SVBB) **nutzen wir die Gelegenheit, zum geplanten MRI-Gesetz Stellung zu nehmen.** Gleichzeitig bitten wir Sie, uns zukünftig bei Kindes- und Erwachsenenschutz-Aspekten konsequent in die Bundes-Vernehmlassungen einzubeziehen.

Wir lassen uns mit vorliegender Eingabe innert der von Ihnen festgesetzten Frist wie folgt vernehmen:

Die Mitglieder unserer Vereinigung sind im Alltag mit vielen Fragen des Kindes- und Erwachsenenschutzes, bzw. von Gewalt gegen Erwachsene und Kinder betroffen. Sie werden deshalb im Vergleich zu andern Berufsgruppen immer wieder damit konfrontiert, auch die körperliche und sexuelle Integrität von Erwachsenen und Minderjährigen schützen zu helfen.

1. Generelle Bemerkungen

Die SVBB begrüsst und unterstützt ausdrücklich das Zustandekommen des MRIG-Vorschlages. Dieser gibt Gelegenheit, den schweizerischen Stand kritisch zu überprüfen und das Bewusstsein für diese Aspekte in der Öffentlichkeit zu sensibilisieren. Deshalb begrüssen auch wir, dass der Bundesrat (nach Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte; SKMR) nun definitiv eine nationale

Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und – damit verbunden – auch für den Kindes- und Erwachsenenschutz.

Mit Ausnahme des nachfolgenden Antrags können wir uns den im Rahmen der Botschaft erläuterten Positionen anschliessen.

2. Besondere Bemerkungen und Antrag

Zum **Artikel 3 der Vorlage** möchten wir uns ausdrücklich und im Einzelnen äussern:

Im Interesse einer kindgerechten „Justiz" fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. **Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.**

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns hiermit anschliessen.

a) Wieso eine „Anlaufstelle" für Kinder?

Der Respekt und die Verantwortung gegenüber Kindern, erfordert deren Mitbestimmung, soweit ihnen das möglich ist. Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in jenen Angelegenheiten, die es betreffen. Aus der Situation des Kindes heraus, kennt es aber seine Rechte oft nicht und kann sie v.a. nicht selber einfordern. *Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt.* Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot. Die grundsätzlich nötige Wahrung der Kinderrechte erfordert eine eigentliche Anlaufstelle, eine Ombudsstelle für Kinderrechte.

b) Welche Aufgaben hat eine „Ombudsstelle für Kinderrechte" zu erfüllen?

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Die Ombudsstelle für Kinderrechte muss eine Anlaufstelle für Kinder sein. Wenn sie auch Individualbeschwerden direkt entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Ju-

gendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um die Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, ist die Anlaufstelle auch auf zusätzliche Kompetenzen angewiesen; insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle soll aber keine Weisungsbefugnis haben und auch nicht in die Rechtsprechung eingreifen können.

Wir gehen aber ganz allgemein davon aus, dass zu detaillierte Regelungen in vielen Fragen nicht zweckmässig sind; eine allgemeine Rechtsnorm – bei gesellschaftlichen Entwicklungen – hingegen flexible Anwendungsmöglichkeiten ergibt.

c) Bedarfsnachweis ist erbracht - Bestehende Angebote werden genutzt!

In der Schweiz sind rund 100'000 Kinder jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Allein das zeigt den Handlungsbedarf: eine Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Die Erfahrungen zeigen, dass es regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte kommt. Darauf weisen die Zahlen der Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

d) Möglichkeiten der bestehenden Institutionen?

Die als Verein konzipierte «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt zwar einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte heute ab und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Langfristig kann das aber nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlt es der Kinderanwaltschaft Schweiz an den erwähnten Befugnissen, wie beispielsweise Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, muss und wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer-, der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

e) Fazit und Antrag

Zu **Artikel 3 der Vorlage** beantragen wir deshalb:

Im vorgesehenen MRIG ist die Ombudsstelle für Kinderrechte ausdrücklich gesetzlich vorzusehen. Dazu soll die **Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen zusätzlichen neuen Punkt, Litera g, ergänzt werden:**

«g. Ombudstätigkeit für Kinder».

An dieser Stelle ist auch noch auf eine mit einer Ombudsstelle einhergehende weitere Verbesserung des IST-Zustandes hinzuweisen. Die Telefonhilfe der Pro Juventute (SOS Tel. 147) erhält mit einer Ombudsstelle die Möglichkeit, anrufende Kinder und Jugendliche in rechtlichen Anliegen an eine kompetente Fachstelle zu verweisen, welche heute so noch nicht angeboten wird. Für weitere Entwicklungen im Kindesschutz ist diese Ombudsstelle deshalb von grosser Bedeutung.

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen, erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – *ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung* – eine gesetzliche Grundlage nötig ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG noch geschaffen werden.

Gerne gehen wir davon aus, dass Sie unser Anliegen aufnehmen und die Berücksichtigung vertieft prüfen werden.

Mit freundlichen Grüssen

Namens des Vorstandes SVBB-ASCP

Der Sekretär:

Sig. Markus Odermatt

- Dreifach und per E-Mail (2 Dateien; im PDF- und Doc-Format)

Bern, 31. Oktober 2017

Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

1 Das Wichtigste in Kürze

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Weyermannsstrasse 10
Postfach
CH-3001 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.

Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option «Status quo +» die **Option «Unabhängiges Institut»** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspoliti-

Member of the European
Council on Refugees and Exiles

schen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

Zudem fordert die SFH eine **Ombudsstelle für Kinderrechte**. Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.

Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

Weiter fordert die SFH eine **Ombudsstelle für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge** für Fragen der Unterbringung und Betreuung, welche über den Zuständigkeitsbereich bestehender Stellen (insbesondere Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende) hinausgehen. Hier besteht aus unserer Sicht eine Lücke, und die NMRI wäre – aus den oben genannten Gründen – der richtige Ort, an der eine solche Stelle anzusiedeln wäre.

2 Die Bestimmungen im Einzelnen

2.1 Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den «Pariser Prinzipien» genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im Erläuternden Bericht ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

2.2 Zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +“. Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit

Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) Nachteilige Organisationsform

Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit

Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

2.3 Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die «Förderung der Menschenrechte» genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber «Förderung und Schutz der Menschenrechte». Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine

bestimmten Aktivitäten wie einer generellen Ombudsfunktion für den gesamten Menschenrechtsbereich oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel **«Förderung und Schutz der Menschenrechte»** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

Vorschlag SFH:

Ergänzung in Art. 3 Abs. 1:

g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone

f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz

Im Erläuternden Bericht zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne «von sich aus tätig werden» und sie habe die «Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren» (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

Vorschlag SFH:

Art. 3 Abs. 1 [neu]: Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.

Ebenfalls im Erläuternden Bericht zu Art. 3 steht der Satz: «Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.» (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

Vorschlag SFH:

Art. 3 Abs. 1 [neu]: Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.

2.4 Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im Erläuternden Bericht zu Art. 5 der Begriff der «beteiligten gesellschaftlichen Kräfte» erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

Vorschlag SFH: **Art. 5 Abs. 2 [neu]: Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.**

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit «Organisation»** betitelt werden.

2.5 Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der Erläuternde Bericht zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

Vorschlag SFH: **Art. 8 Abs. 2 [neu]: Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.**

3 Ombudsstelle für Kinderrechte

Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

3.1 Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren sowie im Asylbereich werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

3.2 Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Die Ombudsstelle für Kinderrechte arbeitet interdisziplinär und ist unabhängig. Sie erhält vom Staat keine inhaltlichen Vorgaben und ist an keine Weisungen gebunden. Ihre Leitung wird von der Legislative bestimmt.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen bekannt ist. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

3.3 Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100'000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

3.4 Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer- und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

3.5 Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht die Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

3.6 Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175’000 Franken).[1] Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

3.7 Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

[1] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

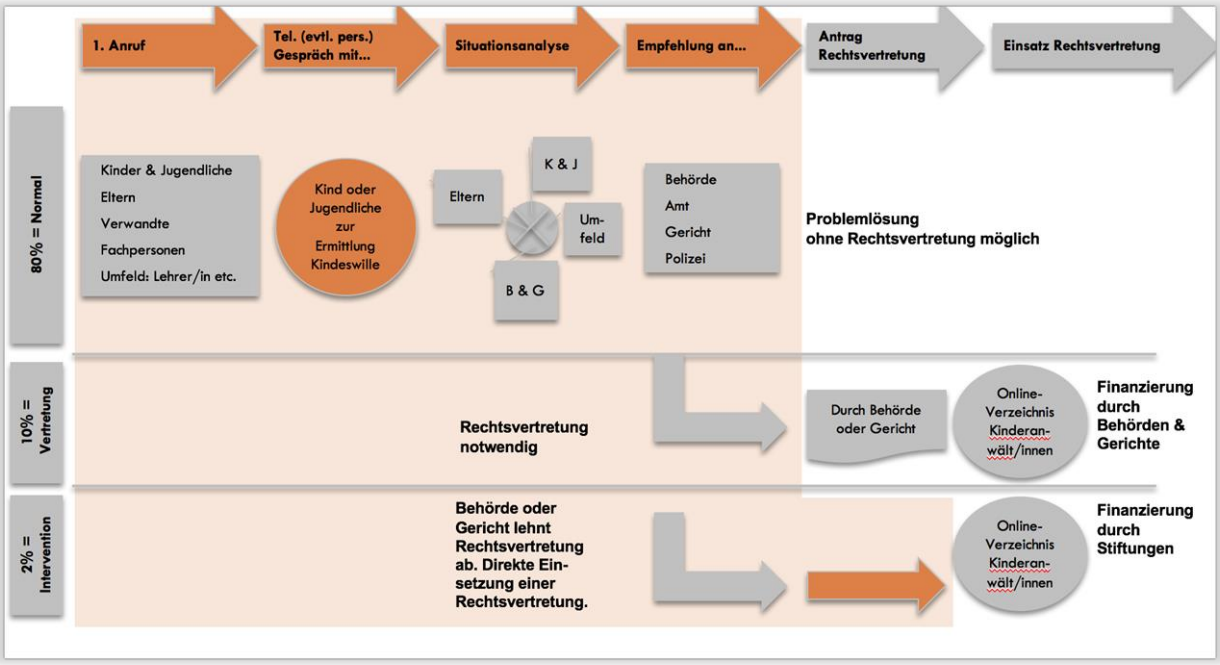
3.8 Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern

Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird:

Vorschlag SFH: Ergänzung Art. 3 Abs. 1: **h. Ombudstätigkeit für Kinder.** (Vorschläge für neu lit. f und g siehe oben 3.3.)

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

3.9 Ablauf der Beratungen an einer Ombudsstelle für Kinderrechte



4 Ombudsstelle für Personen aus dem Asylbereich

Immer wieder erreichen die SFH Berichte über schlechte Behandlung und willkürliche Sanktionen insbesondere in den Unterkünften im Asylbereich. Häufig trauen sich asylsuchende Personen, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge nicht, gegen unangemessen Behandlung vorzugehen, entweder weil sie negative Rückwirkungen auf ihr Verfahren befürchten oder weil sie nicht wissen, an wen sie sich wenden könnten, ohne gleich ein ganze Kaskade an Massnahmen ergreifen zu müssen.

Darüber hinaus stellt die SFH fest, dass Personen im Asylbereich (Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge) im Alltag häufig mit Problemen und Fragen konfrontiert sind, für die keine bestehende Stelle zuständig ist, oder die entsprechenden Kapazitäten fehlen. Wenn beispielsweise jemand Schwierigkeiten hat im Zusammenhang mit seiner oder ihrer Unterbringung in einem Zentrum, oder mit der Betreuung dort, gibt es dafür keine Anlaufstelle. Die Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende in den Kantonen unterstützen die Betroffenen zwar bei rechtlichen Fragen im Rahmen des Asylverfahrens; Fragen wie Unterbringung und Betreuung fallen aber meist ausserhalb ihres Aufgabenbereichs und ihrer Kapazitäten. Zudem gibt es bei der Unterbringung und Betreuung grosse kantonale und kommunale Unterschiede.

Die SFH schlägt deshalb vor, im Rahmen der NMRI eine unabhängige Ombudsstelle für diese Fragen zu schaffen. Damit hätten die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge eine neutrale Ansprechpartnerin, um ihr Anliegen darzulegen. Die Ombudsstelle könnte das Anliegen aufnehmen, beraten, das Gespräch mit den

beteiligten Parteien, Behörden oder Organisationen suchen und konstruktive Vermittlungs- bzw. Lösungsvorschläge machen. Dies würde nicht nur für die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge selber, sondern auch für andere betroffene Akteure – Behörden, Organisationen – eine Unterstützung darstellen.

Indem die Ombudsstelle auf eidgenössischer Ebene angesiedelt wäre, könnte sie unterschiedliche Erfahrungen aus den verschiedenen Kantonen – insbesondere good practices – sammeln. Dies würde ihr bei der Beratung in Einzelfällen zugutekommen. Die Ombudsstelle könnte schliesslich dazu beitragen, die Qualität der Unterbringung und Betreuung von Personen im Asylbereich zu verbessern.

Die Ansiedelung im Rahmen der NMRI würde die grundlegenden menschenrechtlichen Garantien bei der Betreuung und Unterstützung von Personen im Asylbereich stärker in den Fokus rücken. Zudem könnten damit auch Verknüpfungen und Wissensaustausch mit anderen Themengebieten der NMRI erfolgen und die Förderung und der Schutz der Menschenrechte in der Schweiz insgesamt gestärkt werden.

Die SFH schlägt vor, eine Ombudsstelle für Personen aus dem Asylbereich im MRIG zu verankern, indem die Aufgabenliste in Art. 3 MRIG ergänzt wird:

Vorschlag SFH: Ergänzung Art. 3 Abs. 1: **i. Ombudstätigkeit für Personen aus dem Asylbereich**

SGB-FSS
Schweizerischer Gehörlosenbund
Fédération Suisse des Sourds
Federazione Svizzera dei Sordi

Räffelstrasse 24 | 8045 Zürich
Tel. 044 315 50 40 | Fax 044 315 50 47
Videophone 032 512 50 80
www.sgb-fss.ch | rechtsdienst@sgb-fss.ch
PC 80-26467-1

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 7. November 2017

Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes SGB-FSS zum Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 eröffneten das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution, deren Ziel es ist, eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen, welche den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Schweiz stärken soll.

Der Schweizerische Gehörlosenbund SGB-FSS ist der nationale Dachverband der Gehörlosenorganisationen und setzt sich für die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung ein.

Der Gehörlosenbund begrüsst den Entscheid des Bundesrates zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution sowie der entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Einige Punkte sieht er allerdings kritisch.

Der Gehörlosenbund erachtet es als nicht zweckmässig, den Aufgabenkatalog gemäss Art. 3 Abs. 1 abschliessend zu formulieren, zumal dieser Katalog wichtige Funktionen, wie etwa ein Monitoring, nicht enthält (siehe unter 1.1.1 des erläuternden Berichts des Bundesrates, wonach wichtige Funktionen einer solchen NMRI insbesondere Forschung, Monitoring, Politikberatung, Menschenrechtsbildung und Sensibilisierung sind).

Insbesondere muss diese Menschenrechtsinstitution mit dem Monitoring der Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) in der Schweiz beauftragt werden. Der Institution muss in diesem Zusammenhang die Möglichkeit eingeräumt werden, Sanktionen zu verhängen. Die Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderung bedingt, dass der Staat die Umsetzung der UNO-BRK einer solchen unabhängigen Institution mit Monitoring-Funktion unterstellt.

Des Weiteren hat der Gehörlosenbund Bedenken bezüglich der Unabhängigkeit der Institution, solange sie von einer oder mehreren Hochschulen oder anderen Institutionen des

Hochschulbereichs getragen wird. Um die Unabhängigkeit der NMRI zu gewährleisten muss ihr eine eigene Rechtspersönlichkeit (als juristische Person) zukommen, ansonsten sie weder unabhängig noch in der Lage ist, ihren Auftrag zu erfüllen.

Der Schweizerische Gehörlosenbund SGB-FSS fordert daher:

- die Aufgaben der NMRI unter Art. 3 Abs. 1 seien nicht abschliessend zu regeln und wie folgt zu ergänzen:

  Die NMRI nimmt zur Förderung der Menschenrechte **insbesondere** folgende

  Aufgaben wahr:

  lit g. Monitoring der Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) in der Schweiz

- Der NMRI sei ein Sanktionsrecht einzuräumen
- Art. 8 Abs. 2 sei folgendermassen zu formulieren:
  Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
SCHWEIZERISCHER GEHÖRLOSENBUND SGB-FSS

Viktoria Würtz
Rechtsdienst

SCHWEIZERISCHER **FRIEDENSRAT**

Gartenhofstr. 7
8004 Zürich
PC-Konto 80-35870-1

Tel. +41 (0)44 242 93 21
info@friedensrat.ch
www.friedensrat.ch

BA Justiz
E 23. Okt. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 17. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG Stellung nehmen zu können.

Der Schweizerische Friedensrat wurde 1945 von jenen Organisationen gegründet, die sich dafür einsetzten, dass sich die Schweiz aktiv an der Gestaltung der Nachkriegsordnung beteilige durch den sofortigen Beitritt zur UNO. Bekanntlich ist das nicht zustande gekommen. Eine Schädigung, die sich die Schweiz dadurch selbst beigefügt hat, ist ihr zwiespältiges Verhältnis zu den Menschenrechten. Sie wurden von der offiziellen Politik über Jahrzehnte kleingeredet, um die Absenz der Schweiz von den Menschenrechtsvereinbarungen zu legitimieren. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat die Schweiz zwar einiges von ihrem Rückstand auf die internationalen Menschenrechtsstandards aufgeholt. Aber sie ist noch weit davon entfernt, in der internationalen Menschenrechtsarbeit eine Vorreiterrolle zu spielen, sie hat bestenfalls den Stand eines "Schwellenlandes" erreicht.

Das Trauerspiel um die Einführung einer nationalen Menschenrechtsinstitution gemäss den «Pariser Prinzipien» von 1993 illustriert das in aller Deutlichkeit. Auch ein Vierteljahrhundert nach deren Verabschiedung durch die UNO-Generalversammlung, "selbstverständlich" noch ohne die Schweiz, wird diese noch über keine vollwertige Menschenrechtsinstitution verfügen. Nach intensivem Lobbying der Zivilgesellschaft wurde 2011 das Projekt eines Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) gestartet. Mit dem vorgeschlagenen Finanzierungsgesetz soll es nun in etwas modifizierter Form eine indirekte Gesetzesgrundlage erhalten. Den Anforderungen der «Pariser Prinzipien» entspricht das bei weitem noch nicht.

Wir schlagen deshalb vor, dass anstelle des vorgeschlagenen «Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution» eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) gemäss Pariser Prinzipien in der Bundesverfassung verankert wird. Im diesbezüglichen Verfassungsartikel soll festgehalten werden:

- die Rechtsform der NMRI, wir schlagen eine öffentlich-rechtliche Stiftung vor;

- dass die NMRI die Grundsätze der Pariser Prinzipien zu erfüllen hat;

- dass Bund und Kantone eine ausreichende Finanzierung der NMRI sicherzustellen haben gemäss Punkt 2 unter «Zusammensetzung und Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus» der Pariser Prinzipien;

- dass Mandat und Zusammensetzung der NMRI in einem Bundesgesetz geregelt werden.

Da bei Berücksichtigung unseres Vorschlags nochmals eine Vernehmlassung zur Verfassungsänderung notwendig sein wird, verzichten wir auf einen ausformulierten Vorschlag für den Verfassungsartikel und seine Einordnung in die Verfassung. Uns scheint es sinnvoll, dass ein solcher Artikel ins Kapitel «Grundrechte» gehört.

Auf den ersten Blick mag das als Umweg erscheinen, der es zudem den Gegnern der Menschenrechte erspart, ein Referendum ergreifen zu müssen. Die Ergänzung der Verfassung untersteht ja dem obligatorischen Referendum. Genau das halten wir für die Stärke unseres Vorschlags. Es gibt dem Bundesrat und den Eidgenössischen Räten die Chance, sich ohne Wenn und Aber auf die Menschenrechte und ihre Umsetzung zu verpflichten und dafür eine Mehrheit von Volk und Ständen zu gewinnen. Selbstverständlich ist eine solche Abstimmung ohne klares Engagement nicht zu gewinnen. Damit kann die Schweiz einen grossen Schritt vorwärts machen in ihrem Engagement für die Menschenrechte und den Weg ebnen, die zahlreichen Lücken in ihren Verpflichtungen auf Menschenrechtsvereinbarungen zu schliessen.

Im übrigen verweisen wir auf die Vernehmlassung von humanrights.ch, in der auf etliche Fragen detailliert eingegangen wird, die auch – direkt oder indirekt – zu beantworten sind, wenn der NMRI eine Grundlage in der Bundesverfassung gegeben wird und auch berücksichtigt werden sollten, wenn das Projekt des Finanzierungsgesetzes weiter verfolgt wird.

Mit freundlichen Grüssen

Ruedi Tobler, Präsident des Schweizerischen Friedensrates, Zürich R. Tobler

sek·feps
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federation of Swiss Protestant Churches

An das Bundesamt für Justiz BJ
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Per E-Mail

Bern, 30. Oktober 2017/SR
Register N : 841.1

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund SEK setzt sich seit jeher für die Wahrung der Menschenwürde und damit untrennbar verbundenen für Menschenrechte ein. Aufgrund dieses Engagements nimmt der Kirchenbund zum Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

Die geplante nationale Menschenrechtsinstitution ist wichtig: Der Kirchenbund begrüsst die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution und eines entsprechenden Bundesgesetz ausdrücklich. Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte bedingen solche unabhängige Organisationen und eine solide staatliche Unterstützung.

Eine starke Menschenrechtsinstitution braucht ausreichend finanzielle Ressourcen: Im erläuternden Bericht zum Gesetzesentwurf ist ein jährlicher Betriebsbeitrag von 1 Mio. CHF erwähnt. Im Verhältnis zur Bedeutung der geplanten Institution und deren Aufgaben fällt dieser Betriebsbeitrag bescheiden aus. Eine Erhöhung des Betriebsbeitrages scheint deshalb angemessen.

Der Einsatz für Menschenrechte bedingt in Bezug auf die geplante Menschenrechtsinstitution Unabhängigkeit: Der Gesetzgeber macht sowohl im Gesetzesentwurf als auch im erläuternden Bericht richtigerweise auf die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Menschenrechtsinstitution aufmerksam. Die *Organisation* der Menschenrechtsinstitution ist deshalb auf diese zwingend notwendige Unabhängigkeit hin auszurichten. Darum ist unter anderem zu klären, welche Folgen eine universitäre Anbindung hätte und welche Rechtspersönlichkeit sinnvoll ist. Aus Sicht des Kirchenbundes

sek·feps
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federation of Swiss Protestant Churches

ist die Rechtsform einer Stiftung oder eines Vereins dafür geeignet. Es ist in Betracht zu ziehen, die Rechtsform in Art. 8 festzuschreiben.

Der Aufgabenbereich der Menschenrechtsinstitution ist um die beiden Aspekte Politikberatung und Monitoring zu erweitern: Politikberatung (Bundesrat, Parlament, Kantone und Gemeinden) und Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz sind wirkungsvolle Tätigkeiten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 ist deshalb entsprechend zu ergänzen.

Die neue Institution soll Menschenrechtspolitik im In- und Ausland im Blick haben: Gemäss dem erläuternden Bericht ist beabsichtigt, dass die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz aus dem Aufgabenbereich ausgeschlossen wird.
Die Zielsetzung der Menschenrechtsinstitution – nämlich der Schutz und die Förderung der Menschenrechte – sind universal und folgen nicht einer nationalstaatlichen Logik. Viele Fragenstellungen sind transnational und grenzüberschreitend. Es wird deshalb angeregt, Menschenrechte sowohl in der Innen- als auch in der Aussenpolitik zu bearbeiten.

Für Rückfragen stehen Ihnen der Beauftragte für Migration, Simon Röthlisberger, sehr gerne zur Verfügung (Tel. 031 370 25 53, simon.roethlisberger@sek.ch).

Freundliche Grüsse

i.A. Simon Röthlisberger
Beauftragter für Migration

SANTÉ SEXUELLE Suisse
SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz
SALUTE SESSUALE Svizzera

Fondation suisse pour la santé sexuelle et reproductive
Schweizerische Stiftung für sexuelle und reproduktive Gesundheit
Fondazione svizzera per la salute sessuale e riproduttiva
Swiss Foundation for Sexual and Reproductive Health

Rue St-Pierre 2 CP 1229 CH-1001 Lausanne
Tél. +41 21 661 22 33
Fax +41 21 661 22 34

Marktgasse 36 CH-3011 Bern
Tel. +41 31 311 44 08
Fax +41 31 311 42 57

CCP 10-29561-9

EJPD
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 29. September 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Die Menschenrechte sowie die darauf basierenden UNO-Konventionen bilden für SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz sowohl auf nationaler Ebene wie auch auf internationaler Ebene eine wichtige Grundlage für die Arbeit im Bereich sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte. Gerne nehmen wir deshalb zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung :

Grundsätzlich:

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.

Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +" die **Option „Unabhängiges Institut"** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen**,** die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

<u>zu Art. 8 Unabhängigkeit</u>

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

Barbara Berger
Geschäftsleiterin
SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz

Susanne Rohner
Bereichsleiterin Advocacy
SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz

SGA | ASPE
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement

elektronisch übermittelt

Bern, den 30. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Gesetzesvorentwurf zur Unterstützung einer nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat

die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik SGA-ASPE erlaubt sich, im Rahmen der Vernehmlassung zum Gesetzesvorentwurf zur Unterstützung einer nationalen Menschenrechtsinstitution ihre Stellungnahme einzureichen.

Die SGA-ASPE begrüsst die Absicht des Bundesrates, mit dieser Vorlage das seit 2011 befristet bestehende Pilotprojekt für eine nationale Menschenrechtsinstitution (SKMR) in eine tragfähige und unbefristet definitive Lösung zu überführen. Die Schaffung einer entsprechenden nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist geeignet, der Pflicht des Bundes zur Achtung der Menschenrechte nachzukommen und einen positiven und nützlichen Beitrag des Bundes zur Förderung und Stärkung der Menschenrechte in der Schweiz zu leisten.

Die Sicherung und Förderung universeller Menschenrechte gilt als eine wesentliche Errungenschaft des modernen Konstitutionalismus. Es steht der Schweiz gut an, dass sie in Art. 54 Abs. 2 BV u.a. als Ziel der Schweizer Aussenpolitik festhält, die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Konsequenterweise weist der Bundesrat in seiner Aussenpolitischen Strategie 2016–2019 auf die transversale Bedeutung von Menschenrechten bei der Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und Wohlstand auf internationaler Ebene hin. Die Förderung der Menschenrechte bildet demnach einen grundlegenden Pfeiler der schweizerischen Aussenpolitik. Der dort (S. 9) festgestellte Druck auf die Menschenrechte dürfte sich seit Abfassung dieses Dokument im Februar 2016 aufgrund weltpolitischer Ereignisse nur noch verstärkt haben. Zu Recht wird aber gleichzeitig auch in der gestützt auf die Aussenpolitische Strategie erlassenen Menschenrechtsstrategie 2016-19 des EDA auf die Bedeutung der Menschenrechte *in der Schweiz* hingewiesen. Es gilt damit nicht nur nationale Menschenrechtsinstitutionen im Ausland zu unterstützen (ebd. S. 17f.), sondern selbst in der Schweiz institu-

tionell gleichzuziehen. Die Gründung einer NMRI ist die konsequente, aber auch notwendige Einlösung dieses Erfordernisses.

Bei den zur Diskussion stehenden Optionen ist es sicher richtig, dass mit einer unabhängigen Institutslösung die besten Voraussetzungen für eine Anerkennung als A-Status im Akkreditierungsverfahren der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) geschaffen würden. Die nun vorgeschlagene Option "Status quo +" erscheint der SGA-ASPE aber als gangbare Minimallösung, um die gesetzten Ziele zu realisieren.

Die SGA-ASPE unterstützt auch die primär universitäre Lösung der Trägerschaft gemäss Art. 2. Dies in Verbindung mit Art. 5, der ja eine pluralistische Vertretung der einschlägigen gesellschaftlichen Kräfte in der Organisation der Trägerschaft festlegt.

Zu Art. 3 Aufgaben enthält der Erläuternde Bericht die Aussage: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Dieser Ausschluss scheint der SGA-ASPE durch die Formulierung der Aufgaben nicht abgedeckt zu sein. Vor allem ist er aber auch sachlich nicht gerechtfertigt. Entsprechend empfiehlt unsere Gesellschaft die Korrektur dieser obiter dicta und ggf. eine explizite Verankerung der Menschenrechtsaussenpolitik im Gegenstandsbereich der NMRI.

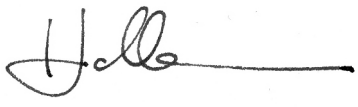
Insbesondere begrüsst und unterstützt die SGA-ASPE die gegenüber dem Pilotprojekt beabsichtigte und ausdrücklich festgehaltene Stärkung der Unabhängigkeit der neuen Institution (Art. 8). Der erläuternde Bericht lässt S. 12 die rechtliche Form dieser Institution explizit offen: privatrechtliche Form eines Vereins oder einer Stiftung, oder in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Im Sinne der angestrebten Unabhängigkeit sollte die öffentlich-rechtliche Form gewählt werden.

Die SGA-ASPE möchte im weiteren beliebt machen, die Aktivitäten der NMRI periodisch in geeigneter Weise zu evaluieren und dies im Gesetzestext – beispielsweise durch Erweiterung des „Art. 7 Berichterstattung *und Evaluation*" – in Form eines zusätzlichen Abs. 3 festzuhalten.

Genehmigen Sie, Frau Bundesrätin, Herr Bundesrat, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Mit freundlichen Grüssen

für die SGA-ASPE:



Dr. Gret Haller
Präsidentin

SGB | USS
www.sgb.ch | www.uss.ch
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera

Bundesamt für Justiz
Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten

Cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 31. Oktober 2017

Vernehmlassungsantwort Vorentwurf BG über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, in obiger Sache Stellung nehmen zu dürfen.

Der SGB kennt und schätzt die Arbeit des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Men-schenrechte (SKMR) aus nächster Nähe, indem wir im SKMR-Beirat vertreten sind.

Allgemeine Erwägungen:

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte, insbesondere für Arbeitnehmende, in der Schweiz einsetzt, begrüssen wir den Entscheid des Bundesrats vom 29.Juni 2016, in der Schweiz eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Beim vorliegenden Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschen-rechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28.Juni 2017 vorgelegt hat, sehen wir jedoch einen Optimierungsbedarf.

Bereits in der Vorphase (Expertengruppen-Gespräche) hat sich der SGB für die Option „Unabhängiges Institut“ (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) eingesetzt. Wir bedauern es, dass der Bundesrat stattdessen der Option „Status quo +“ den Vorzug gegeben hat, welche unseres Erachtens einige Schwächen aufweist.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, d.h. einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

So hat denn auch der UNO-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) in seinen neusten Empfehlungen an die Schweiz vom 24. Juli 2017 in Kenntnis der MRIG-Vorlage eindringlich seine alte Forderung nach einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution, „dotée d’un large mandat en matière de protection des droits de l’homme et de ressources humaines et financières suffisantes“(Ziff. 15), bekräftigt.

Monbijoustrasse 61, 3007 Bern / Postfach, 3000 Bern 23
031 377 01 01, Fax: 031 377 01 02, info@sgb.ch, info@uss.ch

Wir sind davon überzeugt, dass der vorliegende Vorentwurf einiger Änderungen bedarf, wie wir sie nachstehend vorschlagen, damit die Menschenrechtsinstitution den A-Status erlangen kann.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen oder andere Institutionen des Hochschulbereichs. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der heutigen universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Über die geplante, rein universitäre Anbindung der NMRI zeigt sich der UNO-Menschen-rechtsausschuss in seinen neusten Concluding Observations (Ziff. 14) vom 24. Juli 2017 an die Schweiz besorgt. Wie folgend dargestellt, bevorzugen wir die Schaffung eines „Unabhängiges Instituts" statt der Lösung „Status quo +".

Bei einer universitären Anbindung sehen wir eine eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI als eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte garantiert ist.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung und Schutz der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutzbegriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten – wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen – impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet.

Wir empfehlen, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte" auch in Art. 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auf-listung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 abgedeckt sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone."

„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz."

Ausserdem sind wir der Meinung, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz sichergestellt werden muss. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dabei kommt der nationalen Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu.

Wir fordern, die Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 um den folgenden Punkt zu ergänzen:

„i. Förderung des Zugangs zur Justiz“

Im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden“ und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren“ (S.20).

Dieser Punkt ist äusserst wichtig und muss deshalb in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren.“

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.“ (S. 21). Diese Bemerkung erscheint uns sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international an-erkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Deshalb fordern wir im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] den folgenden Zusatz:

„Die NMRI befasst sich mit Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.“

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht“ zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte“ erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern sollten vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine Verordnung zum vorliegenden Gesetz für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.“

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste Art. 5 neu mit „Organisation“ betitelt werden.

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher betrachtet ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Wenn von einer universitären Anbindung der NMRI ausgegangen wird, so ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt.

Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

„Art. 8 Abs. 2 [neu]: Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Paul Rechsteiner
Präsident

Luca Cirigliano
Zentralsekretär

Dachorganisation der Schweizer KMU
Organisation faîtière des PME suisses
Organizzazione mantello delle PMI svizzere
Umbrella organization of Swiss SME

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Frau Cordelia Ehrich
Per Email: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 26. Oktober 2017 sgv-Sc

Vernehmlassungsantwort
Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der sgv lehnt die geplante Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution NMRI ab. Sie ist nicht notwendig, nicht demokratisch legitimiert und finanzpolitisch nicht zu rechtfertigen. Vor allem ist ein diesbezüglicher Bedarf nicht glaubhaft nachzuweisen. Das befristete Pilotprojekt, das mit der Vorlage de facto weitergeführt und erheblich ausgebaut wird, schafft eine Zwischenstelle zwischen dem Staat, der nach dem Prinzip der Demokratie aufgebaut ist, und der Gesellschaft, die nach privatrechtlichen Prinzipien funktioniert. Die NMRI ist also eine Hybris und damit eine Übung in regulatorischer Arbitrage. Das ist keineswegs akzeptabel.

Vor allem ist NMRI nicht notwendig. Es gibt eine Vielzahl von privatrechtlichen Organisationen, die sich den Menschenrechten widmen. Überdies verfügt praktisch jede Universität in der Schweiz über einen Lehrstuhl, der die Menschenrechte zum Forschungsobjekt hat. Es ist nicht ersichtlich, wo der Bedarf nach noch einer, staatlich finanzierten Stelle dafür ist. Damit ist die geplante Vorlage finanzpolitisch nicht zu verantworten. Der sgv verlangt den Rückzug der Vorlage und die definitive Beendigung des Pilotprojekts.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv

Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat

Henrique Schneider
Stellvertretender Direktor

Kanton
Obwalden

Der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements SJD

CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

Per E-Mail an:

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
3003 Bern

cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.2933
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 30. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution
Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution.

Wir unterstützen die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen der Plenarversammlung vom 29. September 2017 und haben dazu keine weiteren Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

Christoph Amstad
Regierungsrat

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei mit den Akten (OWSTK. 2933)

Sicherheits- und Justizdepartement SJD
Postfach 1561, 6061 Sarnen
Tel. 041 666 62 19
sjd@ow.ch
www.ow.ch

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

SKMR Schanzeneckstrasse 1 Postfach 3001 Bern

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Per E-Mail an: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 19. Oktober 2017

Stellungnahme des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Damen und Herren

Das SKMR bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Unterstützung einer nationalen Menschrechtsinstitution MRIG Stellung nehmen zu dürfen.

Das SKMR begrüsst den Vorentwurf und die damit geplante Schaffung einer Menschenrechtsinstitution in der Schweiz. Die Erfahrungen des Pilotprojekts haben gezeigt, dass Bedarf für eine dauerhafte Lösung besteht.

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche die Grundzüge der Institution, ihre Zuständigkeiten und ihre Zusammensetzung regelt, ist ein Kernanliegen der sog. Pariser Prinzipien der UNO vom 20. Dezember 1993. Die Pariser Prinzipien sind zwar rechtlich nicht verbindlich, bilden aber die Grundlage für das Verständnis von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Die explizite Bezugnahme auf die Pariser Prinzipien in Art. 1 Abs. 4 des Vorentwurfs bringt zum Ausdruck, dass dieser internationale Rahmen auch für die NMRI in der Schweiz massgebend ist. Dies ist aus Sicht des SKMR besonders zu begrüssen und zentral für das Verständnis der geplanten NMRI. Positiv zu bewerten ist ausserdem die vorgesehene Ausrichtung einer Finanzhilfe (Art. 1 Abs. 2), die der NRMI die notwendige finanzielle Unabhängigkeit gibt, um ihre Aufgaben selbständig zu erfüllen. Damit unterscheidet sich die geplante Institution wesentlich vom Pilotprojekt, bei welchem die finanziellen Mittel an einen Leistungsauftrag gebunden sind. Allerdings sollte das Gesetz klar zum Ausdruck bringen, dass die Institution errichtet werden soll, weshalb auf die Kann-Formulierung in Art. 1 Abs.1 zu verzichten ist.

Ausserdem gilt es vor dem Hintergrund der Pariser Prinzipien aus Sicht des SKMR folgende kritische Anmerkungen zur Vernehmlassungsvorlage zu machen:

Nach den Pariser Prinzipien sind die wichtigsten strukturellen Anforderungen für eine NMRI die institutionell abgesicherte Unabhängigkeit und eine pluralistische Zusammensetzung mit Vertretern und Vertreterinnen aus verschiedenen Gruppen der Gesellschaft. Rechtsform oder Organisationsstruktur werden von den Pariser Prinzipien allerdings nicht näher festgelegt. Mit dem vorgeschlagenen Modell „SKMR+“ soll die Trägerschaft durch eine oder

mehrere Hochschulen oder durch andere Institutionen des Hochschulbereichs erfolgen (Art. 2). Trotz der Verankerung der Unabhängigkeit von Trägerschaft und Bund in der Gesetzesvorlage (Art. 8) ist zweifelhaft, ob das Modell „SKMR+“ ohne weitere Spezifizierung den Anforderungen an die institutionelle Unabhängigkeit im Sinne der Pariser Prinzipien hinreichend Rechnung trägt. Eine enge Zusammenarbeit der Institution mit den Universitäten ist zwar zu befürworten, die Pariser Prinzipien verlangen aber nicht nur die Unabhängigkeit in der Aufgabenerfüllung, sondern auch eine institutionelle Unabhängigkeit und damit eine in rechtlicher Hinsicht von den Hochschulen losgelöste Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, sei dies in Form einer Stiftung oder eines Vereins. Diese Anforderung an die zu schaffende NMRI sollte deshalb im Gesetz spezifiziert werden. Die Diskussionen um die norwegische Menschenrechtsinstitution, die bis vor kurzem in ein universitäres Institut integriert war, zeigen, wie wichtig diese Klärung in der gesetzlichen Grundlage ist.

Ferner ist anzumerken, dass im Hinblick auf die funktionale Unabhängigkeit gemäss Pariser Prinzipien nationale Menschenrechtsinstitutionen über ein möglichst breites und klar festgelegtes Mandat zum Schutz und zur Förderung von allen Menschenrechten verfügen sollen. Das Mandat soll thematisch umfassend sein, was der Vorentwurf insoweit berücksichtigt, als sämtliche Menschenrechte in der Schweiz in den Aufgabenbereich der Institution fallen sollen (Art. 3 Abs. 1). Nicht einem umfassenden Verständnis entspricht hingegen, dass die Menschenrechtsaussenpolitik gemäss erläuterndem Bericht (S. 21) vom Mandat der NMRI ausgeschlossen sein soll. Die Erfahrungen des Pilotprojekts haben überdies gezeigt, dass sich Menschenrechtsinnen- und -aussenpolitik nicht immer eindeutig trennen lassen und es zu schwierigen Abgrenzungsfragen kommen kann. Eine solche Einschränkung dürfte sich deshalb hinderlich auf die Tätigkeit und die Wahrnehmung der NMRI auswirken.

Einem umfassenden Mandat würde es zudem entsprechen, die Aufgaben nicht abschliessend festzulegen (Art. 3 Abs. 1), sondern der NMRI in einer offenen Formulierung die Befugnis einzuräumen, die für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte erforderlichen Aufgaben wahrzunehmen. Art. 3 Abs. 1 beschränkt das Mandat zudem auf die Förderung der Menschenrechte. Der Schutz der Menschenrechte sollte gemäss Pariser Prinzipien jedoch ebenfalls Aufgabe einer NMRI sein, damit sie auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam machen kann, selbst wenn sie keine Beschwerde- oder Ombudsfunktion hat. Wie der erläuternde Bericht zu Art. 3 Abs. 1 festhält, ist für eine NMRI zentral, dass sie von sich aus oder auf Ersuchen tätig werden und eigenständig zu Themen ihrer Wahl kommunizieren kann. Diese für die Aufgabenerfüllung wesentlichen Befugnisse sollten explizit in der Gesetzesvorlage genannt werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Modalitäten des Vertrages (Art. 6), der mit der Trägerschaft geschlossen werden soll, unter Beachtung der Unabhängigkeit (Art. 8) der NMRI zu erfolgen hat, was insbesondere auch die Regelung der Kündigungsmöglichkeiten und die Wahl der Mitglieder und der Leitung der NMRI betrifft.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der vorliegenden Stellungnahme.

Freundliche Grüsse





Prof. Jörg Künzli
Direktor

Evelyne Sturm
Geschäftsführerin

Herrn Bundesrat
Didier Burkhalter
Vorsteher des EDA
3003 Bern

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des EJPD
3003 Bern

cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, 5. Oktober 2017

Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Grundsätzliches

Die SP begrüsst ausserordentlich, dass der Bundesrat endlich den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution vorlegt und stimmt diesem zu.

Die SP steht voll und ganz hinter dem Vorschlag des Bundesrates, das seit 2011 erfolgreich als Pilotprojekt geschaffene Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) dauerhaft fortzuführen. Mit diesem Pilotprojekt hat die Schweiz nach jahrelangen Verzögerungen endlich die seit 1993 bestehende UNO-Vorgabe umgesetzt, eine Nationale Institution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte aufzubauen. Erst mit der nun vorgeschlagenen gesetzlichen Grundlage nähert sich die Schweiz den Empfehlungen an, welche die UNO-Generalversammlung 1993 in den «Pariser Prinzipien» definiert hat.

Die Menschenrechte durchdringen einen grossen Teil des staatlichen Handelns und spielen auch in anderen Bereichen der Gesellschaft, insbesondere in der Privatwirtschaft, eine wichtige Rolle. Eine Nationale Institution zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte kann die Tragweite menschenrechtlicher Normen und deren Anwendung aufzeigen und – wie von der UNO gefordert – Empfehlungen zuhanden der Politik erarbeiten. In der Schweiz fehlt bisher ein Ort, wo gestützt auf ein ausreichend breites Mandat sämtliche Menschenrechtsfragen in einer Gesamtschau bearbeitet werden. Umso mehr begrüsst die SP den Vorschlag, diese Lücke gestützt auf die positiven Erfahrungen mit dem SKMR nun in Form einer dauerhaften Finanzhilfe an eine unabhängige Institution zu schliessen.

Detailhinweise

Die nachfolgenden Verbesserungsvorschläge dürfen nicht dahingehend interpretiert werden, dass die SP irgendwelche Vorbehalte zum Vorentwurf äussern möchte. Jeder Vorentwurf birgt freilich Verbesserungspotenzial. In dieser Logik unterbreitet die SP einige Anregungen:

Artikel 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Die SP begrüsst, dass der Vorentwurf in Artikel 1 Absatz 4 das mit diesem Gesetz geschaffene Zentrum explizit als «nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) der Schweiz» konzipiert und ausdrücklich auf die «Pariser Prinzipien» hinweist, wie sie in der Anlage zur Resolution 48/134 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993 verankert sind. Damit werden die «Pariser Prinzipien» gemäss UNO-Generalversammlung zum integralen Teil dieses Gesetzes. Der Vorentwurf ist deshalb durchgehend am Anspruch zu messen, mit diesem Gesetz die «Pariser Prinzipien» umzusetzen.

Laut Ziffer 3 Buchstabe a der «Pariser Prinzipien» hat eine NMRI u.a. die Aufgabe, «in beratender Eigenschaft der Regierung, dem Parlament und jedem anderen zuständigen Organ entweder auf Ersuchen der betreffenden Behörden oder in Ausübung ihrer Befugnis, von Amts wegen tätig zu werden, Ansichten, Empfehlungen, Vorschläge und Berichte zu allen die Förderung und den Schutz der Menschenrechte betreffenden Fragen vorzulegen». Dazu gehört für die UNO gemäss Ziffer 3:

- Rechts- und Verwaltungsvorschriften menschenrechtlich überprüfen
- Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen untersuchen und behandeln
- Berichte über die allgemeine Menschenrechtslage erstellen
- die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den internationalen Menschenrechtsübereinkünften harmonisieren
- Empfehlungen zugunsten des Beitritts zu Menschenrechtskonventionen und zur Sicherstellung von deren Umsetzung abgeben
- zu den Umsetzungsberichten beitragen, welche die Schweiz aufgrund ihrer vertraglichen Verpflichtungen regelmässig der UNO vorlegt
- die Zusammenarbeit mit allen nationalen und internationalen Behörden und Organisationen auf dem Gebiete der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte vorantreiben
- bei der Ausarbeitung von Programmen für die Lehre und Erforschung der Menschenrechte mitwirken
- die Menschenrechte und die Bemühungen zur Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung durch eine verstärkte Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch Information und Bildung und durch den Einsatz aller Presseorgane bekanntmachen

Die SP geht davon aus, dass mit der expliziten Verankerung der «Pariser Prinzipien» in Artikel 1 des Gesetzes all diese Aufgaben zum zukünftigen Tätigkeitsbereich der NMRI gehören, obschon nicht alle wörtlich in Artikel 3 «Aufgaben» übernommen worden sind.

Artikel 2 Trägerschaft

Die SP hat Verständnis, dass der Bund an der bisherigen Trägerschaft festhalten will, die sich im Rahmen des seit 2011 erfolgreich durchgeführten Pilotprojekts mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) bewährt hat. Freilich birgt die Anbindung an eine oder mehrere Hochschulen auch Potenzial für Zielkonflikte. Eine Hochschule hat typischerweise andere Aufgaben als jene, wie sie in den «Pariser Prinzipien» als Anforderungen an eine NMRI festgehalten sind.

Die SP erwartet, dass die Beibehaltung einer universitären Trägerschaft nichts an der besonderen Rolle der neu zu schaffenden NMRI ändert, vielmehr in erster Linie auch dazu dient, die in der Schweiz in Menschenrechtsfragen besonders wichtigen Kantone mit in die Pflicht zu nehmen. Damit die NMRI ihre besondere Rolle einschliesslich Advocacy in aller Unabhängigkeit wahrnehmen kann, regt die SP an, dies in einem spezifischen Reglement oder Vertrag der NMRI mit den Trägern festzuhalten:

Artikel 2, Absatz 3 (neu)
[3] Die Träger garantieren die Unabhängigkeit und besondere Rolle der NMRI in rechtsverbindlicher Form.

Artikel 3 Aufgaben

Absatz 1

Die SP begrüsst, dass die NMRI im Unterschied zur SKMR gestützt auf die Ausrichtung einer Finanzhilfe von sich aus tätig werden und ihre Aktivitäten und Prioritäten unter Berücksichtigung der Aktualität und anderer Umstände selbständig bestimmen kann. Die SP begrüsst ferner, dass dies laut Erläuterungsbericht auch die Befugnis umfasst, eigenständig zu Themen ihrer Wahl zu kommunizieren, die gesamte Menschenrechtslage in der Schweiz zu beobachten und kommentieren und sich zudem im Rahmen ihres Mandats mit Aktivitäten im Ausland von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz zu befassen.

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte“ genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber «Förderung und Schutz der Menschenrechte». Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutzbegriffs. Mit dessen unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Die SP regt deshalb folgende Formulierung an:

Artikel 3, Absatz 1
[1] Die NMRI nimmt zur Förderung und Schutz der Menschenrechte ...

Die SP kann nicht nachvollziehen, dass laut Erläuterungsbericht die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz aus dem Aufgabenbereich der NMRI ausgeklammert werden soll. Zwischen Innen- und Aussenpolitik bestehen im globalisierten 21. Jahrhundert aufgrund der bedeutenden Interdependenzen engste Verbindungen. Die Menschenrechte sind unteilbar, deren Förderung und Schutz kann aus Kohärenzgründen nicht auf Innen- und Aussenpolitik aufgeteilt werden. Auch die Reputation der Schweiz hängt in hohem Mass davon ab, ob sie die menschenrechtliche Kohärenz zwischen ihrer Innen- und Aussenpolitik wahrt.

Die SP regt deshalb an, diesen Aspekt ausdrücklich in den Aufgabenkatalog von Artikel 3 Absatz 1 aufzunehmen:

Artikel 3, Absatz 1, Buchstabe g (neu)
g. Die Menschenrechtsaussenpolitik und die Kohärenz der Innen- und Aussenpolitik der Schweiz im Bereich der Menschenrechte.

Der Gewaltenteilung und dem diskriminierungsfreien Zugang zur Justiz kommt in einem wirksamen Menschenrechtsschutz grösste Bedeutung zu. Die Bearbeitung von Einzelfällen ist in den «Pariser Prinzipien» ausdrücklich als eine der Anforderungen an eine NMRI enthalten, denn der Menschenrechtsschutz muss namentlich auch auf individueller Ebene berücksichtigt und sichergestellt werden. Es braucht besondere Anstrengungen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können.

Dies hat die Schweiz mit ihrem besonderen Einsatz für das Nachhaltigkeitsentwicklungsziel SDG 16 in der UNO Agenda 2030 erst kürzlich wieder bekräftigt. Die Schweiz bildet zusammen mit Brasilien und Sierra Leone die Gruppe der drei einberufenden Länder, die zwecks Umsetzung des SDG 16 eine Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies erarbeitet und in der UNO breit zur Diskussion stellt. Die SP begrüsst ausdrücklich, dass sich die Schweiz damit weltweit an die Spitze dieser zentralen Anliegen zur Schaffung einer Welt mit weniger Gewalt, mehr Gewaltenteilung, besseren Zugang zur Justiz, mehr Rechtssicherheit, inklusiven Gesellschaften und umfassender Achtung der Menschenrechte stellt. Freilich erwartet die SP, dass sich die Schweiz bei der Errichtung ihrer eigenen NMRI an die Empfehlungen hält, welche sie nun weltweit allen anderen Ländern unterbreitet. So fordert die Schweiz in dieser Roadmap ausdrücklich die "Stärkung nationaler Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen". Diese Institutionen müssten "Fokus werden, um friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften aufzubauen" (S. 41). Zu Recht stellt die Schweiz die NMRI dabei in den Kontext der Agenda 2030, der Umfassenden Periodischen Überprüfung der Menschenrechte (UPR) vor dem UNO-

Menschenrechtsrat und weiteren Menschenrechtsverfahren, was die SP ausdrücklich begrüsst. Umso mehr erwartet die SP, dass die wechselseitige Verknüpfung und Integration all dieser Mechanismen und Strategien zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte auch bei der Errichtung der NMRI beachtet werden. Dies geht nicht ohne mehr Transparenz und ohne Stärkung entsprechender integrierter Institutionen, wie die Roadmap an verschiedenen Stellen ausdrücklich aufzeigt. Auch die «Pariser Prinzipien» erwähnen ausdrücklich, dass sich die NMRI Einzelfällen annehmen soll. Die SP regt deshalb an, die Aufgabenliste wie folgt zu ergänzen:

Artikel 3, Absatz 1, Buchstabe h (neu)

h. Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen untersuchen und behandeln und den Zugang zur Justiz fördern.

Absatz 2

Die SP begrüsst, dass in Artikel 3 Absatz 2 die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ausdrücklich ausgeschlossen wird. Zwar hat die SP Verständnis für das Anliegen von Kinderschutzorganisationen, dass endlich eine Ombudsstelle für Kinderrechte eingerichtet wird. Die SP hält die NMRI aber als den falschen Ort, um dieses Anliegen umzusetzen. Es wäre der Unabhängigkeit der NMRI abträglich, wenn sie zum Vollzugsorgan von Aufgaben würde, welche dem Bund, den Kantonen oder den Gemeinden durch Verfassung oder Gesetz zur Erfüllung bzw. zum Vollzug zugewiesen sind. Bund, Kantone und Gemeinden sind längst vielfach verpflichtet, für den Schutz der Kinderrechte einzustehen. Es wäre falsch, den zuständigen Behörden diese völkerrechtliche und gesetzliche Aufgabe via NMRI, welche eine andere Rolle hat, gewissermassen abzunehmen.

Ähnlich soll die NMRI auch nicht mit der Erstellung von staatlichen Berichten an internationale Überwachungsorgane beauftragt werden können. Das schliesst nicht aus, dass sie auf der Grundlage eines Auftrags beigezogen werden kann, um beispielsweise Daten für die Berichte aufzubereiten oder bei der Erarbeitung und Umsetzung von Empfehlungen mitzuwirken – selbstverständlich auch im Bereich der Kinderrechte. Dieser Entscheid soll die NMRI aber in voller Unabhängigkeit situativ und im Kontext sämtlicher menschenrechtlicher Herausforderungen fällen können und nicht aufgrund einer gesetzlichen Spezialanordnung.

Artikel 4 Dienstleistungen

Die SP begrüsst, dass die NMRI im Rahmen ihres Aufgabenbereiches gegen Entgelt Dienstleistungen für Behörden oder Private erbringen kann. Die SP geht davon aus, dass dies auch die Möglichkeit beinhaltet, drittfinanzierte Forschungsprojekte und -programme in sämtlichen menschenrechtsrelevanten Bereichen durchzuführen. Gerade im Rahmen der Forschung ist es entscheidend, die Menschenrechte ganzheitlich untersuchen zu können, d.h. die internationale Dimension und Diskussion mit einbeziehen zu können und nicht – wie im Erläuterungsbericht angedeutet – die Menschenrechtsaussenpolitik auszuklammern.

Artikel 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Die SP begrüsst, dass die pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte In Artikel 5 ausdrücklich festgehalten wird. Die SP regt an, explizit darauf hinzuweisen, dass Ausführungsbestimmungen den organisatorischen Rahmen der Institution in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien regeln werden. Dort könnte beispielsweise festgehalten werden, dass Behördenvertreter lediglich mit beratender Stimme einbezogen werden, damit die Unabhängigkeit gewahrt bleibt.

Titel ergänzen: „... Kräfte und Organisation“

Artikel 5, Absatz 2 (neu)

[2] Ausführungsbestimmungen regeln den organisatorischen Rahmen der Institution in Übereinstimmung mit den in Artikel 1 Absatz 4 erwähnten «Pariser Prinzipien».

Artikel 6 Vertrag

Die SP begrüsst, das Subventionsverhältnis in einem unbefristeten und damit langfristig angelegten Vertrag zu regeln. Unterstützt wird auch die Kompetenzdelegation an den Bundesrat, um darüber zu entscheiden, welche Verwaltungseinheit für den Abschluss und Vollzug des Vertrages zuständig ist.

Artikel 7 Berichterstattung

Für die SP bildet Artikel 7 ein Kernstück dieses Gesetzes. Es ist von grosser Bedeutung, dass die NMRI den eidgenössischen Räten jährlich direkt einen Tätigkeitsbericht vorlegt und dieser Bericht veröffentlicht wird. Damit wird eine politische und öffentliche Diskussion über zentrale Menschenrechtsfragen ermöglicht. Genau deshalb braucht die Schweiz dringend eine unabhängige NMRI.

Artikel 8 Unabhängigkeit

Die SP begrüsst, dass die Unabhängigkeit als zwingende Voraussetzung für das gute Funktionieren der NMRI im Gesetz explizit verankert wird. Die SP ersucht zu prüfen, ob Artikel 8 dahingehend präzisiert wird, dass die Unabhängigkeit durch eine eigene Rechtspersönlichkeit der Institution abgesichert wird.

Übergangsbestimmungen

Die SP erwartet, dass das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) als Institution aufrechterhalten wird, bis das neue Gesetz über die NMRI in Kraft gesetzt werden kann. Bis dahin sind die Tätigkeiten des SKMR mindestens auf dem bisherigen Niveau aufrechtzuerhalten.

Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die SP ist enttäuscht, dass sich laut Erläuterungsbericht der finanzielle Aufwand der Vorlage für den Bund auf den bisherigen Kostenumfang im Rahmen des Pilotprojekts SKMR beschränken soll. Die SP erwartet, dass der Bundesrat dem Parlament einen höheren jährlichen Beitrag an die NMRI als bloss eine Million Franken beantragen wird, damit die NMRI ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann.

Gewiss werden die Kantone nicht unbedeutende Kosten beitragen, indem die beteiligten Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs der NMRI die notwendige Infrastruktur zur Verfügung stellen. Auch wird die NMRI durch die Erbringung von bezahlten Dienstleistungen ihr Budget erhöhen können. Es entspricht freilich der Erfahrung mit anderen vergleichbaren Institutionen, dass ein ausreichend hoher Sockelbeitrag der öffentlichen Hand für deren erfolgreiches Gedeihen entscheidend ist.

Verfassungsmässigkeit

Die Verfassung verpflichtet den Bund an zahlreichen Stellen zur Einhaltung der Menschenrechte. Wie der Erläuterungsbericht aufzeigt, kommen den Funktionen einer NMRI in Föderalstaaten eine besondere Bedeutung zu. Gemäss Artikel 35 BV sind alle Ebenen des Bundestaats verpflichtet, die Grund- und Menschenrechte in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen. Dies kann dazu führen, dass dieselben Rechte etwa in verschiedenen Kantonen unterschiedlich umgesetzt werden, oder dass neue Themen ungenügend beachtet werden, namentlich weil die menschenrechtliche Dimension von gewissen Aktivitäten ungenügend erkannt oder für einen Sachbereich noch keine Zuständigkeiten definiert wurden. Die Institution kann alle Staatsebenen in ihre Beobachtungen einbeziehen und untersuchen, wie sich der föderale Staatsaufbau auf die Umsetzung der Menschenrechte auswirkt.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Christian Levrat
Präsident

Peter Hug
Politischer Fachsekretär

Croix-Rouge suisse
Schweizerisches Rotes Kreuz
Croce Rossa Svizzera

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Int. Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Vernehmlassung der Geschäftsstelle SRK zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)
Bern, 12.09.2017

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen gerne zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution wie folgt Stellung.

Grundsätzlich
Als Organisation, die sich seit über 10 Jahren für eine nationale Menschenrechtsinstitution in der Schweiz einsetzt, im Beirat des heutigen SKMR mitwirkt und sich als humanitäre Organisation für Menschlichkeit, Menschenwürde und Menschenrechte engagiert, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der Nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG), den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch Optimierungsbedarf sehen.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution und basiert auf der Vorlage der NGO-Plattform Menschenrechte. Es ist dringend nötig, dass sich die Schweiz mit ihrer humanitären Tradition verbindlich der Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet und somit auch bereit ist, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte durch eine eigens dafür eingesetzte Institution sicher zu stellen. Die Geschäftsstelle des SRK sieht dieses Anliegen am besten bei einer Institution mit A-Status aufgehoben, das heisst, eine NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Das SRK befürchtet, dass eine NMRI mit B-Status international nicht ernst genommen würde und dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich wäre.

Verein Schweizerisches Rotes Kreuz
Association Croix-Rouge suisse
Associazione Croce Rossa Svizzera
Rainmattstrasse 10
Postfach
CH-3001 Bern
Postkonto 30-877-4
Telefon 058 400 4111
info@redcross.ch
www.redcross.ch



zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Prinzipien genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir.

Im Erläuternden Bericht ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens zu tief angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung ***und Schutz*** der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel „Förderung und Schutz der Menschenrechte" auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden, wie Sie dies auch im Erläuternden Bericht (Teil 1) taten.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die wichtigen Aufgaben der Politikberatung und des Monitorings. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.
Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„h. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum heutigen SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S. 19). Dieser Punkt ist unseres Erachtens so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:

„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Ebenfalls im Erläuternden Bericht zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Einschränkung lehnt die Geschäftsstelle des SRK ab, zumal es für eine kohärente Menschenrechtspolitik zwingend ist, auch die Schweizer Aussenpolitik einzubeziehen. Auch die Pariser Prinzipien fordern ein möglichst breites Mandat und auch im Erläuternden Bericht (S. 8) wird festgehalten, dass „der Mehrwert einer NMRI [...] in erster Linie in ihrem breiten Mandat [besteht], das *sämtliche* Menschenrechtsfragen einschliesst".

Die Geschäftsstelle des SRK vertritt die Auffassung, dass der Aufgabenbereich der NMRI in Bezug auf alle international anerkannten Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Wir begrüssen diese Formulierung, da sie potenzielle Zielkonflikte verhindert.

Der Erläuternde Bericht zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft auch real eingelöst wird. Deshalb ist es uns ein Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, Stellung zu beziehen und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Schweizerisches Rotes Kreuz

Mader Markus
Direktor

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechts-
schutz
Frau Cordelia Ehrich

Per Mail: cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 26. Oktober 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Die Achtung und Förderung der Menschenrechte ist für die Schweiz sowohl im Inland als auch aussenpolitisch ein zentrales Thema. Nach Ansicht des Städteverbandes ist es deshalb unverzichtbar, dass in der Schweiz eine unabhängige Institution existiert, die sich mit der Erforschung, Förderung und Promotion der Menschenrechte befasst, und zwar sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext und auf akademischer wie auch praktischer Ebene. Unsere Mitglieder sehen in der historischen Verankerung der Menschenrechte in der internationalen (u.a. UN-Menschenrechtscharta) und in der nationalen Politik auch einen Meilenstein zur Förderung des friedlichen Miteinanders von Nationen und Bevölkerungsgruppen.

Das interdisziplinäre Pilotprojekt „Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte“ (SKMR), in dessen Beirat der Städteverband auch vertreten ist, hat gute Aufbauarbeit geleistet und die Notwendigkeit einer solchen dauerhaften Institution belegt. Seine Aktivitäten haben auch gezeigt, dass eine solche Institution für die Städte von praktischem Nutzen ist (z.B. Menschenrechte und Polizeiarbeit).

Der Städteverband unterstützt die Bestrebungen des Bundesrats, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, welche eine dauerhafte Finanzierung und damit eine langfristige Etablierung einer schweizerischen nationalen Menschenrechtsinstitution sicherstellen. Dadurch kann einerseits die geleistete erfolgreiche Aufbauarbeit des SKMR weitergeführt und andererseits eine Planungssicherheit geschaffen werden, welche es erlaubt, die Institution unabhängig zu verankern und agil arbeiten zu lassen.

Monbijoustrasse 8, Postfach, 3001 Bern
Telefon +41 31 356 32 32
info@staedteverband.ch, www.staedteverband.ch

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Seitens unserer Mitglieder wird zudem angeregt zu prüfen, wie der Schutz der Kinderrechte auch durch die nationale Menschenrechtsinstitution verstärkt werden kann und ob der Schutz der Kinderrechte allenfalls zu den Aufgaben der NMRI (Art. 3) hinzugefügt werden kann.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident	Direktorin
	
Kurt Fluri, Nationalrat Stadtpräsident Solothurn	Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

STIFTUNG FREIHEIT
UND MENSCHENRECHTE
Recht auf Perspektive

BA Justiz
E - 1. Nov. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 30. Oktober 2017

VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Die Stiftung Freiheit und Menschenrechte fördert die Freiheit und Menschenrechte und vergibt periodisch einen Preis an Institutionen oder Einzelpersonen, welche sich besonders im Bereich der Menschenrechtsverteidigung verdient gemacht haben.

Die Schaffung einer tatsächlich unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz ist uns ein sehr grosses Anliegen. Unsere Geschäftsführerin, Yvonne Feri, ist Mitglied des Beirates des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) und Nationalrätin.

Den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NRMI) zu schaffen, begrüssen wir sehr. Allerdings sehen wir noch deutlichen Optimierungsbedarf.

Wir bedauern es, dass der Bundesrat der Option „Status quo +" den Vorzug gegeben hat, welche unseres Erachtens einige empfindliche Schwächen aufweist. Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf halten wir sehr kurz und orientiert sich am Ziel einer nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der **Pariser Prinzipien vollumfänglich** erfüllt. Alles andere würde den Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen.

Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich. So hat denn auch der UNO-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) in seinen neusten Empfehlungen an die Schweiz vom 24. Juli 2017 in Kenntnis der MRIG-Vorlage eindringlich seine alte Forderung nach einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution, dotée d'un large mandat en matière de protection des droits de l'homme et de ressources humaines et financières suffisantes"(Ziff. 15), bekräftigt.

Neben dem Wunsch nach den Pariser Prinzipen möchten wir noch auf die speziellen Bedürfnisse der Kinder aufmerksam machen. Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt. Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle

STIFTUNG FREIHEIT
UND MENSCHENRECHTE
Recht auf Perspektive

für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

Ebenso ist es uns als Stiftung für Freiheit und Menschenrechte ein besonderes Anliegen, dass Frauen und Männer, welche Menschenrechte verteidigen (also MenschenrechtsverteidigerInnen) besonders geschützt und unterstützt werden. Ohne diese Menschen, welche sich im Besonderen für Menschenrechte – oft grossen Gefahren ausgesetzt – stark engagieren, wäre die Menschenrechtslage weltweit eine viel Schlechtere. Unser Anliegen gilt auch dem verbesserten Schutz der Menschenrechte von Asylsuchenden. Zwar haben sie während der Verfahren das Recht auf Rekurs, jedoch kommt es immer wieder zu Situationen (Familienzusammenführungen, Ausschaffungen etc.), in denen eine Überprüfung, ob die Menschenrechte eingehalten werden, notwendig wird.

Wir fassen zusammen:

- Wir fordern eine Stelle nach den Pariser Prinzipien.
- Kinder brauchen eine Ombudsstelle zur Einforderung ihrer Rechte.
- MenschenrechtsverteidigerInnen brauchen speziellen Schutz und Unterstützung.

Besten Dank, sehr geehrte Damen und Herren Bundesräte, dass Sie unsere Stellungnahme berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Yvonne Feri
Geschäftsführerin
Nationalrätin

Samra Losinger
Präsidentin

Ruth Gaby Vermot
ehem. Nationalrätin

stif
tung
zkj

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Zürich, 21.8.2017

VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION MRIG

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution teilnehmen zu können.

Die Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime ist eine gemeinnützige Stiftung im Sinne von Art. 80ff. ZGB mit Sitz in Zürich. Zur Stiftung, die politisch und konfessionell neutral ist, gehören aktuell 21 Einrichtungen, hauptsächlich Kinderheime, Jugendheime und Schulheime. Die Stiftung beschäftigt rund 870 Mitarbeitende.

Mit der Tatsache, dass die Verfahrensrechte von Kindern und Jugendlichen von Gerichten und Verwaltungsstellen nicht immer beachtet werden, sind wir leider immer wieder konfrontiert. Mit dieser Thematik hat sich die Stiftung bereits vor Jahren im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 52 beschäftigt, die Ergebnisse sind im Forschungsbericht "Pflegefamilien- und Heimplatzierungen" (2008,Rüegger Verlag, ISBN 978-3-7253-0890-3) festgehalten. Eine unserer Empfehlung damals lautete: "Die Position des Kindes in behördlichen Verfahren ist durch die Bestellung einer unabhängigen Vertretung zu stärken" (a.a.O., S. 218). Die Schaffung einer Ombudsstelle für Kinderrechte stärkt die Anstrengungen der Betroffenen und der Fachleute, den Anliegen von Kindern und Jugendlichen Nachachtung zu verschaffen.

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.
- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

Stellungnahme beschränkt sich auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte auf einer generellen Ebene. Diese Massnahmen entsprechen den vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabengebieten der NMRI im Bereich der allgemeinen Menschenrechte.

Andererseits führt die Ombudsstelle für Kinderrechte eine Anlaufstelle für Kinder. Indem sie auch Individualbeschwerden entgegennimmt, geht ihre Tätigkeit über das im Vorentwurf vorgeschlagene Aufgabengebiet hinaus. Sie kann von Kindern und Jugendlichen direkt kontaktiert werden, aber auch von Erwachsenen in deren Umfeld (von Eltern, aber beispielsweise auch von Jugendarbeitenden). Die Anlaufstelle analysiert die Situation und informiert und berät die Kinder und ihre Bezugspersonen. Sie vermittelt sie an andere geeignete Institutionen oder beauftragt eine Rechtsvertretung, deren Kosten die betroffene Behörde trägt. Sie spricht Empfehlungen aus und führt Vermittlungsgespräche. Die Anlaufstelle führt selber keine Fälle und erhebt nicht Beschwerde, sondern setzt sich situativ für die Kinder- und Verfahrensrechte ein.

Um ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Kinderrechte im Einzelfall wahrzunehmen, braucht die Anlaufstelle zusätzliche Kompetenzen, insbesondere ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht und das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung bei nicht-urteilsfähigen Kindern (sofern die zuständigen Behörden und Gerichte die Mandatierung nicht selber vornehmen). Die Anlaufstelle hat aber keine Weisungsbefugnis und kann nicht in die Rechtsprechung eingreifen.

Die Ombudsstelle für Kinderrechte arbeitet interdisziplinär und ist unabhängig. Sie erhält vom Staat keine inhaltlichen Vorgaben und ist an keine Weisungen gebunden. Ihre Leitung wird von der Legislative bestimmt.

Die Zugänglichkeit muss für alle Kinder gewährleistet sein. Insbesondere im Fall von Kindern mit einer geistigen Beeinträchtigung ist es daher nötig, dass die Ombudsstelle ihnen und ihren Beiständen bekannt ist. Zudem müssen die Mitarbeitenden der Ombudsstelle in der Lage sein, auch Anfragen von Kindern mit einer geistigen Behinderung und von deren Angehörigen entgegenzunehmen.

Bestehende Angebote werden in Anspruch genommen

Der Handlungsbedarf bezüglich einer Ombudsstelle für Kinderrechte und insbesondere einer Anlaufstelle für Kinderrechte ist klar ausgewiesen. Rund 100’000 Kinder sind in der Schweiz jedes Jahr direkt oder indirekt von gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Verfahren betroffen. Während ihr Einbezug in den weitaus meisten Fällen reibungslos funktioniert und ihre Rechte gewahrt werden, kommt es doch auch regelmässig zu Verletzungen der Kinderrechte. Darauf weisen die Zahlen von Kinderanwaltschaft Schweiz hin: Im Jahr 2016 führte allein diese Organisation im Zusammenhang mit Rechtsverfahren 395 Gespräche mit 345 Kindern aus 227 Familien. In fast 80 Prozent der Fälle war dabei eine Lösungsfindung ohne Rechtsvertretung möglich.

Bestehenden Institutionen fehlen nötige Kompetenzen und eine langfristige Finanzierung

Der Verein «Kinderanwaltschaft Schweiz» deckt heute ad interim einen Teil des Aufgabengebiets einer Ombudsstelle für Kinderrechte ab, und auch andere Organisationen setzen sich für Kinderrechte ein. Das verdeutlicht den Handlungsbedarf, kann aber langfristig nicht die Lösung sein. Denn erstens fehlen allen diesen Stellen die erwähnten Befugnisse wie beispielsweise das Akteneinsichtsrecht, und zweitens ist die Finanzierung dieser Angebote langfristig nicht gesichert. Die direkte Unterstützung von Kindern und Jugendlichen durch Kinderanwaltschaft Schweiz wird gegenwärtig von Stiftungen finanziert. Diese Finanzierung läuft per Ende 2020 aus und wird sich gemäss Aussagen der Geldgeber aus privaten Mitteln nicht erneuern lassen. Die öffentliche Hand steht gegenüber Kindern in der Pflicht, die nötigen Rechtsgrundlagen zu erlassen und die Finanzierung einer Ombudsstelle für Kinderrechte mit einer Anlaufstelle für Kinder langfristig zu sichern.

Wie dies heute schon geschieht, wird auch eine Ombudsstelle für Kinderrechte in der NMRI eine enge Zusammenarbeit mit den vorhandenen Organisationen pflegen – insbesondere mit Stellen der Opfer- und der Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen

Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Die Kosten einer Ombudsstelle werden jedoch durch Einsparungen bei unnötigen Betreuungskosten mehr als aufgewogen. Hohe unnötige Kosten fallen insbesondere dort an, wo die Kooperationsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen durch Fehler im Rechtssystem verunmöglicht wird und es zu unnötigen kostenintensiven Eskalationen kommt. Mangelnde Information, kein Recht auf Gehör und fehlende Partizipation können zu Fehlentscheiden führen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann rechtzeitig sicherstellen, dass den Kindern ihre Rechte zugesprochen werden. Damit werden Folgekosten vermieden. Dank einer Ombudsstelle kann die Belastung der Kinder und Familien gesenkt und langfristige hohe Kosten eingespart werden.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)[1]. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

Eine eidgenössische Anlaufstelle für Kinder stellt den Föderalismus nicht infrage: Die Entscheide fällen weiterhin die zuständigen Behörden und Gerichte in den Kantonen und Gemeinden, die Anlaufstelle erleichtert den Kindern nur die Wahrnehmung ihrer Rechte und spricht Empfehlungen aus.

Die NMRI ist der richtige Ort für eine Ombudsstelle für Kinderrechte

Unser Anliegen, dass die NRMI auch Einzelbeschwerden im Zusammenhang mit Kinderrechten annehmen kann, deckt sich mit den 1993 von der Uno-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien bezüglich der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Darin ist explizit vorgesehen, dass die NMRI ermächtigt werden können, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen.

Gemäss dem Evaluationsbericht zum SKMR sehen sich dessen Direktoriumsmitglieder nicht in der Lage, in Kombination mit ihrer üblichen Stellung als Universitätsprofessorinnen und -professoren der Aufgabe einer Ombudsstelle nachzukommen. Unseres Erachtens sollte das Personal der Einrichtung auf die zu erfüllenden Aufgaben zugeschnitten sein und nicht umgekehrt. Unabhängig von ihrer Anbindung müsste die NMRI über die für eine Anlaufstelle

[1] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

nötigen personellen Ressourcen verfügen. Wenn diese vorhanden sind, entsteht dieselbe gegenseitige Befruchtung der Arbeitszweige, wie sie schon zwischen Beratung und Expertise bezüglich Kinderrechten und Anlaufstelle für Kinder funktioniert hat: Die Auseinandersetzung mit konkreten Problemen kann in die Beratung einfliessen und helfen, das System zu verbessern. Das stärkt den Menschenrechtsschutz insgesamt. Das im erläuternden Bericht zum Vorentwurf angeführte finnische Beispiel zeigt, dass in einer NMRI gut verschiedene Organe vereint werden können. Der in diesem Bericht mehrmals betonte Praxisbezug der NMRI würde entscheidend erhöht.

Über diese inhaltlichen Aspekte hinaus ist der Rechtssetzungsprozess im Zusammenhang mit dem MRIG politisch die einzige Möglichkeit, mehr als 20 Jahre nach der Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention endlich innert absehbarer Frist eine Ombudsstelle für Kinderrechte gesetzlich zu verankern und damit auch die Besorgnis des UN-Kinderrechtsausschusses bezüglich des Fehlens ernst zu nehmen und zu entkräften.

Ombudstätigkeit als Aufgabe der NMRI im Gesetz verankern

Die Ombudsstelle für Kinderrechte soll im MRIG verankert werden, indem die Aufzählung der Aufgaben in Artikel 3 Abs. 1 um einen neuen Punkt ergänzt wird:
«g. Ombudstätigkeit für Kinder».

Falls darüber hinaus für die oben beschriebenen erforderlichen Kompetenzen der Ombudsstelle für Kinderrechte – ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht sowie das Recht auf die Mandatierung einer unabhängigen Rechtsvertretung – eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, müsste diese ebenfalls im Zusammenhang mit dem MRIG geschaffen werden.

Wir hoffen sehr, dass im Rahmen des MRIG die Chance genutzt wird, eine Ombudsstelle für Kinderrechte zu schaffen.

Freundliche Grüsse

Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime



Dr. Kurt Huwiler
Mitglied der Geschäftsleitung

Schweizerische Volkspartei
Union Démocratique du Centre
Unione Democratica di Centro
Partida Populara Svizra

Generalsekretariat / Secrétariat général
Thunstrasse 10, Postfach, CH-3001 Bern
Tel. +41 (0)31 300 58 58, Fax +41 (0)31 300 58 59
gs@svp.ch, www.svp.ch, PC-Kto. 30-8828-5

Cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Bern, 31. Oktober 2017

Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns wie folgt:

Die SVP lehnt die Gründung einer nationalen, staatlich finanzierten Menschenrechtsinstitution (NMRI) klar ab. Die Schweiz verfügt in den Art. 8 bis 36 ihrer Bundesverfassung über einen fundierten Grundrechtskatalog. Wir haben gutfunktionierende, effiziente und unabhängige Gerichte, die über die Einhaltung dieser Menschenrechte wachen, besser als weltweit jedes andere Land. Eine Notwendigkeit oder gar Pflicht zur Einrichtung einer Menschenrechtsinstitution (NMRI) besteht nicht.

Neben unseren Gerichten gibt es bereits genügend zivilgesellschaftliche und politische Organisationen im Bereich der Menschenrechte, die sich nicht nur auf theoretischer oder rechtlicher Ebene mit Menschenrechtsfragen befassen, sondern auch auf allfällige Missstände aufmerksam machen.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Menschenrechtssituation in der Schweiz in keiner Art und Weise kritisch ist, ist die staatliche Förderung einer weiteren Institution mit dem gleichen Aufgabenbereich vollkommen überflüssig. Es wäre auch naiv zu glauben, dass eine direkt und praktisch ausschliesslich vom Staat finanzierte Menschenrechtsinstitution von ebendiesem Staat unabhängig sein könnte, dessen Wirken sie beobachten und hinterfragen soll. So fordert es aber die UNO-Resolution, auf die sich das geplante Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution in Art. 1 Abs. 4 stützt.

Die SVP fragt sich auch, wer genau die Akteure sein sollen, die in der Evaluation des Pilotprojekts «Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte» (SKMR) befragt wurden und die den Nutzen dieser Institution als hoch einstuften. Der breiten Bevölkerung dürfte das SKMR nicht bekannt sein. Es liesse sich auch kaum ein Steuerzahler finden, der bereit wäre, hier in massivem Umfang Gelder für Projekte auszugeben, bei denen die grosse Gefahr besteht, dass es sich um „Elfenbeintürme" handelt, von denen insbesondere deren Urheber profitieren.

Würde diese Institution ein gesellschaftliches Bedürfnis darstellen, könnte man ja darauf vertrauen, dass sie privat finanziert werden kann. Da dem Bundesrat diese Gewissheit zu fehlen scheint, kann man davon ausgehen, dass es vor allem die

Menschenrechtsindustrie selber ist, die in besagter Evaluation Akteure aus den eigenen Reihen lobt, in der Hoffnung, so an weitere staatliche und damit gut dotierte Aufträge heranzukommen.

Objektiv betrachtet ist der Praxisnutzen des Pilotprojekts äusserst gering. Das dürfte sich auch nicht ändern, wenn diese Institution ein eigenes Bundesgesetz erhält. Stolz weist der Bundesrat darauf hin, dass dank des SKMR die Hausordnungen von Strafanstalten überarbeitet oder die internen Richtlinien einer einzigen Universität an die Bedürfnisse von Transgender-Personen angepasst wurden. Ob diese Massnahmen wirklich einen Schritt nach vorne darstellen, muss offenbleiben. Fest steht, dass das Erreichte nicht zu beeindrucken vermag, angesichts der investierten Mittel und der Dauer des Pilotprojekts von fünf Jahren.

Da die bisher gemachten Erfahrungen mit dem SKMR und der kärgliche Leistungsausweis dieser Organisation die SVP nicht zu überzeugen vermögen, lehnen wir ein NMRI ab und fordern gleichzeitig, dass auch das SKMR nicht weiter mit Bundesbeiträgen unterstützt wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

Albert Rösti
Nationalrat

Der Generalsekretär

Gabriel Lüchinger

STSA

SWISS TRADING & SHIPPING ASSOCIATION

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Par email à : cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Genève, le 26 octobre 2017

Prise de position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits humains

Chère Madame la Conseillère fédérale,

L'association suisse du négoce de matières premières et de transport maritime (STSA) se réjouit de la décision du Conseil Fédéral du 29 juin 2016 de mettre en place une Institution Nationale des Droits Humains (INDH). La création d'une INDH indépendante permettra de répondre aux attentes de différents acteurs locaux et à l'international pour la protection et la promotion des droits humains.

Le négoce de matières premières et du transport maritime est un secteur important de l'économie suisse et contribue à hauteur de 3.8% du PIB suisse. Les droits humains sont un aspect central de la durabilité dans l'activité des membres de STSA. En témoignent le soutien de l'association à la motion 14.3671 pour une obligation de diligence ("due diligence" selon les directives de l'ONU) en matière de droits humains et d'environnement et son engagement pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains. STSA est activement engagée dans le développement d'un guide sectoriel pour la mise en œuvre de ces principes et est également membre du Conseil consultatif du Centre suisse de compétence pour les droits humains.

Ainsi, STSA soutient l'option de « Statu quo + » et l'avant-projet de loi du fédérale sur le soutien à l'Institution Nationale des Droits Humains. Nous notons également que le projet n'ambitionne pas prioritairement d'obtenir le statut A selon les Principes de Paris, mais que la Suisse se dote d'une INDH qui pourrait la représenter à l'Alliance Globale des Institutions des Droits Humains (GANHRI)

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente prise de position, je vous prie de recevoir, Madame la Conseillère fédérale, mes meilleures salutations.

Dr. Stéphane Graber
Secrétaire général STSA

STSA
Rue du Mont-Blanc 14
P.O. Box 1565
1201 Geneva
Switzerland

Tel. +41 22 715 29 90
info@stsaswiss.ch

WWW.STSASWISS.CH

Département fédéral de justice et police
Office fédérale de la justice
Unité de Protection internationale des droits de l'homme
Mme Cornelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

Envoi électronique
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

swissuniversities

Berne, le 5 octobre 2017

Prof. Dr. Michael O. Hengartner
Président
T +41 31 335 07 40
michael.hengartner@
swissuniversities.ch

swissuniversities
Effingerstrasse 15, Case Postale
3001 Berne
www.swissuniversities.ch

Position de swissuniversities relative à l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme

Mesdames, Messieurs,

Nous tenons tout d'abord à vous remercier de l'opportunité qui nous est offerte de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme.

swissuniversities accueille favorablement la création de l'institution nationale des droits de l'homme (INDH), plus particulièrement la volonté de créer une institution indépendante et durable respectant les demandes et recommandations des différents acteurs des droits de l'homme en Suisse et à l'échelle internationale.

Comme le souligne le rapport explicatif du Conseil fédéral, la création en Suisse d'une institution des droits de l'homme, conformément aux standards des Principes de Paris du 20 décembre 1993, est envisagée depuis plusieurs années. Il s'agit d'un point central, à propos duquel notre pays essuie régulièrement des remarques et des recommandations de la part des organes des Nations Unies. Force est de constater que ces remarques sont fondées et le rapport explicatif du Conseil fédéral ne remet pas en cause leur pertinence (p. 10). ***La création d'une institution nationale suisse consacrée à la protection et à la promotion des droits de l'homme s'avère ainsi incontestablement opportune.***

Le rapport explicatif mentionne très justement la nécessité de disposer en Suisse d'une institution apte à poser une vue globale sur les questions relatives aux droits de l'homme (p. 8) et à même d'apporter son expertise aux autorités présentes aux différents échelons de l'Etat fédéral. Les difficultés inhérentes à la structure fédérative du pays sont en effet souvent mises en exergue par les organes onusiens de supervision de ces droits. Une autre fonction importante impartie à une institution nationale des droits de l'homme consiste à favoriser le dialogue et la collaboration entre les différentes parties prenantes, à savoir la société civile ainsi que le secteur privé, d'une part, et les institutions étatiques, d'autre part. Nous ne pouvons qu'acquiescer au projet du Conseil fédéral en ce sens.

swissuniversities

swissuniversities perçoit toutefois certaines limites au projet présenté. En effet si nous estimons que l'ancrage dans les hautes écoles promet un fonctionnement efficient et garantit l'indépendance de la nouvelle institution, toutes les tâches définies à l'art. 3 ne devraient pas nécessairement être assumées par les hautes écoles elles-mêmes. En effet, autant l'INDH bénéficiera de l'excellence incontestable des hautes écoles et centres de recherche qui l'animent, autant il est difficile de déclarer que cette structure réponde totalement aux exigences des Principes de Paris et que les milieux académiques sont suffisamment représentatifs '*des différentes forces sociales participant à la mise en œuvre et à la promotion des droits de l'homme représentées dans l'organisation de l'INDH*' (art. 5).

Les compétences des hautes écoles, assurément bien nombreuses, sont ancrées dans une approche scientifique fondée sur des méthodologies qui se veulent objectives, neutres et sans biais. Or, la promotion et la protection des droits humains devraient aussi comporter des approches qui sont fondées sur des convictions. Les tâches telles que par exemple la sensibilisation de la population (art. 3) ou la capacité de l'INDH à être suffisamment présente dans les débats publics et dans les médias, le plus souvent dans une temporalité qui ne peut pas attendre une réflexion et des recherches qui répondent à tous les critères d'une approche méthodologique rigoureuse, ne font pas partie des compétences principales des hautes écoles. Il pourrait dès lors être intéressant de réfléchir à l'***intégration d'autres acteurs, d'ONG par exemple***, en ouvrant la mise au concours à cette alternative, tout en gardant l'ancrage prévu dans les hautes écoles.

Dans le but de promouvoir les droits de l'homme en Suisse, l'avant-projet prévoit une liste de tâches (art. 3). De notre point de vue, cette liste devrait être élargie aux éléments suivants :

- L'art. 1 al. 3 et 4 de l'avant-projet ainsi que le texte explicatif se réfèrent aux Principes de Paris qui eux traitent des institutions ayant des compétences touchant à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Il sied ainsi de compléter le projet de loi en ***insérant également la protection des droits de l'homme*** en tant que compétence de l'INDH en Suisse.
- Il nous semble essentiel que le mandat de l'INDH porte sur l'ensemble du champ des droits humains, c'est-à-dire qu'il englobe aussi les droits de l'enfant, et que cela soit ancré explicitement dans le texte de la loi. La ***nécessité d'inclure les droits de l'enfant*** dans cette future institution est indéniable, comme déjà démontré par le domaine Politique de l'enfance et de la jeunesse de l'actuel Centre suisse de compétences pour les droits humains (CSDH). Nous proposons d'inscrire explicitement ce mandat élargi dans l'article 3 selon la formulation suivante:

  '*Le champ de travail de l'INDH couvre toutes les questions relatives à la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant.'* Art. 3 al. 1 [nouveau].
- Comme le mentionne le point 1.1.1 du rapport explicatif, l'INDH œuvre dans les domaines de la recherche, du monitoring, du conseil politique, de l'éducation aux droits humains et de la sensibilisation. Nous saluons le fait que l'éducation aux droits humains fasse explicitement partie des futures tâches selon l'article 3, al. 1, let. e. et que cela favorise, de ce fait, l'éducation aux droits humains à l'école et dans le cadre de la formation des enseignantes et enseignants de manière durable. Nous estimons cependant que ***la mention du conseil politique (Beratung) et de surveillance (monitoring) manque dans l'avant-projet de loi*.** Par exemple, en ce qui concerne les droits de l'enfant, c'est uniquement sur la base d'un monitoring systématique que peuvent être réalisées des analyses de besoins et que des mesures de mise en pratique

ciblées des droits de l'enfant peuvent être formulées. Conformément aux art. 4 et 44 de la Convention des droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant exige, de la part des Etats signataires, de surveiller la mise en œuvre de la convention. En Allemagne, par exemple, l'INDH est dotée d'un organe spécifique de monitoring pour les droits de l'enfant.

swissuniversities

En ce qui concerne le budget, le Conseil fédéral propose l'octroi d'une enveloppe annuelle d'un million de francs pour assurer le financement des activités liées à l'INDH, sachant que les infrastructures de la future institution resteraient à la charge des hautes écoles destinées à l'abriter (p.12 du rapport explicatif). ***Pour swissuniversities, il ne paraît pas acquis que le montant du budget ainsi prévu s'avère suffisant pour assurer un fonctionnement effectif de la future institution.*** En effet, comme l'aperçu comparatif des solutions adoptées dans d'autres pays le révèle (p. 14 ss), le budget paraît modeste, même si l'on tient compte de la contribution en nature fournie par les hautes écoles (p. 19). D'ailleurs, ce montant est déjà largement insuffisant pour le travail réalisé par l'actuelle CSDH et dont les tâches sont réduites par rapport à ce que devrait entreprendre la future INDH. Il faudrait également tenir compte des coûts salariaux élevés en Suisse et des complexités de la Suisse sur les plans linguistique et politique, et rapporter le budget à la multiplicité et à la diversité des fonctions assumées par l'institution nationale au sens du rapport du Conseil fédéral. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU s'est par ailleurs montré préoccupé dans ses observations finales à l'égard de la Suisse, le 24 juillet 2017, par rapport au fait que '*le budget de l'institution sera maintenu au même niveau de financement que l'actuel Centre suisse de compétence pour les droits humains*' et il a recommandé – comme l'ont fait plusieurs autres organes onusiens auparavant – que l'institution soit dotée '*de ressources humaines et financières suffisantes, en conformité avec les Principes de Paris*'.

Précisons que les tâches et les missions imparties à la future institution sont en effet ambitieuses, ainsi qu'en témoigne l'article 3 de l'avant-projet de loi. Le rapport explicatif indique à cet égard que l'institution nationale '*sera en mesure de traiter de tout sujet de droits de l'homme pertinent par rapport à la situation en Suisse, sans délimitation thématique préalable*' (p. 8). Rentrent dans le mandat de protection et de promotion des droits de l'homme des activités aussi variées et différenciées que la recherche, le monitorage, les conseils politiques, l'éducation aux droits de l'homme et la sensibilisation, dans un environnement de surcroît extrêmement diversifié dû à la structure fédérale que connaît la Suisse. Des rapports et des avis devront par exemple être rédigés à l'attention des autorités, à tous les niveaux de l'Etat fédéral (p. 20). Le rapport explicatif relève par ailleurs que, pour imprégner de larges pans de l'action de l'Etat, les droits de l'homme jouent un rôle croissant dans d'autres domaines de la société, en particulier dans l'économie privée, raison pour laquelle une institution nationale '*peut examiner et analyser la portée des normes régissant les droits de l'homme et leur application*' (p. 6). La future INDH pourra certes accroître ses moyens financiers en se développant comme prestataire de services (p.9). Toutefois, une trop grande dépendance à l'égard de mandats rémunérés pourrait considérablement limiter sa capacité à se saisir des thèmes de sa propre initiative. Or, cette capacité à pouvoir définir en toute indépendance les questions considérées comme pertinentes constitue une amélioration significative par rapport à l'actuel CSDH. ***La question du budget mérite par conséquent d'être revisitée et examinée en profondeur, dans la perspective d'assurer une adéquation entre les prestations sollicitées de la future institution, les moyens mis à sa disposition et de garantir de façon effective son indépendance et son autonomie.***

swissuniversities

Nous constatons également que les différentes exigences légales ne permettent pas à toutes les hautes écoles de postuler pour un mandat public ne couvrant pas l'intégralité des frais de personnel inhérents aux tâches et responsabilités définies. Il est dès lors important que le subventionnement de la Confédération couvre l'entier des dépenses attribuables au personnel attaché à l'INDH. Cette problématique du **'financement croisé'** ('Querfinanzierung') devra donc tout particulièrement être observée ; non seulement dans le cadre de la mise au concours, mais également lors de la conclusion du contrat.

L'avant-projet de loi prévoit de verser l'aide financière sur la base d'un contrat à durée indéterminée (art. 6). Afin de faciliter l'intégration d'éventuels nouveaux développements et nouvelles parties prenantes, le principe ***d'évaluation régulière*** devait être présent. Il est toutefois important de préciser que cette évaluation de doit en rien affecter l'indépendance de l'INDH.

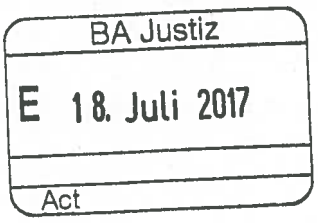
Nous souhaitons également souligner que dans la mesure où la sélection de la future INDH est prévue par le biais d'une mise au concours, il est essentiel pour les hautes écoles que le ***délai de dépôt des offres soit suffisamment long*** pour qu'elles puissent examiner la possibilité d'une candidature et d'éventuelles collaborations avant de préparer leur offre en conséquence.

En vous remerciant d'avance de l'intérêt que vous porterez à nos propositions, nous vous prions de recevoir, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

Michael O. Hengartner

Prof. Dr. Michael O. Hengartner
Président

TERRE DES FEMMES Schweiz



TERRE DES FEMMES Schweiz
Standstr. 42 | CH-3014 Bern

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler
Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 11. Juli 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG wie folgt Stellung.

Grundsätzlich

Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz einsetzt, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 28. Juni 2017 vorgelegt hat, obwohl wir bei einigen Punkten des Gesetzesentwurfs noch einen **deutlichen Optimierungsbedarf** sehen.

Die nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option «Status quo +» die **Option «Unabhängiges Institut»** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Die Nichtregierungsorganisationen hatten sich im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.

Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den «Pariser Prinzipien» genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.

Im «Erläuternden Bericht» ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1, Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.

Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option «Status quo +». Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.

Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.

b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

TERRES DES FEMMES Schweiz **Tel: +41 (0)31 311 38 79** **www.terre-des-femmes.ch**
Standstrasse 42 | CH-3014 Bern **PC 30-38394-5** **info@terre-des-femmes.ch**

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die «Förderung der Menschenrechte» genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber «Förderung *und Schutz* der Menschenrechte». Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs, denn mit dieser unspezifischen Verwendung werden keine bestimmten Aktivitäten wie eine Ombudsfunktion oder behördliche Funktionen impliziert, deren Ausklammerung uns einleuchtet. Wir empfehlen, die gängige Formel **«Förderung und Schutz der Menschenrechte»** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein.

Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:

«g. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone»

«f. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz»

Im «Erläuternden Bericht» zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne «von sich aus tätig werden» und sie habe die «Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren» (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz im Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:
«Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren.»
Ebenfalls im «Erläuternden Bericht» zu Art. 3 steht der Satz: «Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen.» (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ja ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.

Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:

«Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik.»

zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus ins den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im «Erläuternden Bericht» zu Art. 5 der Begriff der «beteiligten gesellschaftlichen Kräfte» erläutert wird.

Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund

geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig geregelt werden.

Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

«Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt.»

Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit «Organisation»** betitelt werden.

zu Art. 8 Unabhängigkeit

Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.

Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.

Der «Erläuternde Bericht» zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.

Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:

«Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert.»

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Natalie Trummer, Geschäftsleiterin

Dr. Salome Lienert, Projektleiterin

TERRES DES FEMMES Schweiz
Standstrasse 42 | CH-3014 Bern
Tel: +41 (0)31 311 38 79
PC 30-38394-5
www.terre-des-femmes.ch
info@terre-des-femmes.ch

terre
des hommes
schweiz Perspektiven für Jugendliche

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Basel, 07.09. 2017

VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION MRIG

Sehr geehrte Frau Ehrich,

anbei senden wir Ihnen die Vernehmlassungsantwort von terre des homme schweiz zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG.

Mit freundlichen Grüssen

Franziska Lauper
Geschäftsleiterin terre des hommes schweiz

Laufenstrasse 12
Postfach 4018 Basel
Telefon +41 61 338 91 38
Fax +41 61 338 91 39
info@terredeshommes.ch
www.terredeshommesschweiz.ch
Postkonto
40-260-2

Vernehmlassungsantwort

Das Wichtigste in Kürze

- Kinder können ihr Recht auf Mitbestimmung oft nicht ohne weitere Unterstützung wahrnehmen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte verschafft oder vereinfacht ihnen den Zugang zu Informationen, Beratungen und Beschwerdemöglichkeiten. Indem die Ombudsstelle die Kindgerechtigkeit des Justizsystems fördert und das Qualitätsmanagement des Rechtssystems unterstützt, stärkt sie die Menschenrechte insgesamt.
- Die nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) ist der richtige Ort, um eine Ombudsstelle für Kinderrechte inklusive einer Anlaufstelle für Kinder zu integrieren und die Kinderrechte und die Menschenrechte insgesamt zu stärken: sachlich, weil das Zusammenspiel Synergien ermöglicht und den Praxisbezug der Menschenrechtsinstitution stärkt, und politisch, weil eine Ombudsstelle für Kinderrechte in absehbarer Frist nur im Bundesgesetz über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution (MRIG) gesetzlich verankert werden kann.

Stellungnahme beschränkt sich auf die Ombudsstelle für Kinderrechte

Wir begrüssen es, dass der Bundesrat nach der Pilotphase des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) nun definitiv eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) einführen will. Die NMRI ist von grosser Bedeutung für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte.

Im Interesse einer kindgerechten Justiz fordern wir, dass in die NMRI eine Ombudsstelle für Kinderrechte integriert wird, die auch Individualbeschwerden von Kindern entgegennimmt. Zu diesem Zweck soll in Art. 3 des Vorentwurfs die Ombudstätigkeit für Kinder als weitere Aufgabe verankert werden.

Diese Forderung führen wir in der folgenden Stellungnahme aus. Bezüglich aller übrigen Fragen zur Ausgestaltung der NMRI verweisen wir auf die Stellungnahme der NGO-Plattform Menschenrechte, der wir uns anschliessen.

Wahrung der Kinderrechte erfordert eine Anlaufstelle für Kinder

Jedes Kind hat ein Recht auf Mitbestimmung in Angelegenheiten, die es betreffen. Es kennt aber seine Rechte oft nicht und kann sie nicht selber einfordern. Kinderrechte werden immer wieder verletzt: Sowohl im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht als auch im Zusammenhang mit Scheidungs- oder Strafverfahren werden die Sicht und die Anliegen von Kindern oft nicht angemessen berücksichtigt. Eine Anlaufstelle, an die sich Kinder niederschwellig wenden können, füllt eine empfindliche Lücke in unserem Rechtssystem: Sie sorgt dafür, dass Kinder in allen sie betreffenden Verfahren die nötigen Informationen erhalten, ihre Rechte erkennen und sich altersgerecht einbringen können. Weil Kinder den Zugang zum Rechtsweg oft nicht alleine finden, brauchen sie dieses besondere Angebot.

Eckwerte einer Ombudsstelle für Kinderrechte

Die geforderte Ombudsstelle für Kinderrechte erbringt einerseits Leistungen im Bereich Beratung und Expertise zuhanden der staatlichen Stellen, also von Parlamenten und Regierungen, Behörden und Gerichten, aber auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. In diesem Zusammenhang erstellt sie auch ein Monitoring und äussert sich zu Gesetzgebungsvorhaben. Die Ombudsstelle fördert und schützt mit diesen Massnahmen die Kinderrechte

Kinder- und Jugendhilfe, mit bestehenden kantonalen Ombudsstellen, mit Beiständen und Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Kosten der Ombudsstelle werden durch Einsparungen mehr als aufgewogen

Für die Abdeckung der beiden genannten Aufgabengebiete – Expertise und Beratung für Behörden und Gerichte einerseits, Anlaufstelle für Kinder andererseits – fallen Kosten von einer Million Franken pro Jahr an. Die Kosten einer Ombudsstelle werden jedoch durch Einsparungen bei unnötigen Betreuungskosten mehr als aufgewogen. Hohe unnötige Kosten fallen insbesondere dort an, wo die Kooperationsbereitschaft von Kindern und Jugendlichen durch Fehler im Rechtssystem verunmöglicht wird und es zu unnötigen kostenintensiven Eskalationen kommt. Mangelnde Information, kein Recht auf Gehör und fehlende Partizipation können zu Fehlentscheiden führen. Eine Ombudsstelle für Kinderrechte kann rechtzeitig sicherstellen, dass den Kindern ihre Rechte zugesprochen werden. Damit werden Folgekosten vermieden. Dank einer Ombudsstelle kann die Belastung der Kinder und Familien gesenkt und langfristige hohe Kosten eingespart werden.

Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle macht Justiz kindgerechter

Das Zusammenspiel der Leistungen für Behörden und Gerichte mit dem Betrieb einer Anlaufstelle für Kinder wird viel dazu beitragen, dass die Justiz kindgerechter wird. Die Anlaufstelle schützt nicht nur die Kinderrechte im Einzelfall, sondern macht anhand der von ihr bearbeiteten konkreten Situationen auch Schwachstellen sichtbar, die durch allgemeine Beratung und Expertise behoben werden können. Aus den praktischen Erfahrungen können Verbesserungen des Systems abgeleitet werden, die zu weniger Problemen für die Betroffenen und damit zu weniger Beschwerden führen. Durch die enge Zusammenarbeit mit allen Beteiligten unterstützt die Ombudsstelle das Qualitätsmanagement des Rechtssystems und dessen Kindgerechtigkeit.

Dass die Ombudsstelle für Kinderrechte sich im Einzelfall für gute Lösungen einsetzt, dient zugleich der Kontrolle von Verwaltung, Politik und Justiz und stärkt den Rechtsstaat. Das Zusammenspiel innerhalb der Ombudsstelle nützt so allen Beteiligten.

- Kinder kennen ihre Rechte und erleben, dass sie ernst genommen werden, was ihre Selbstwirksamkeit, ihre Widerstandsfähigkeit und damit ihre Resilienz stärkt. Sie lernen Eigenverantwortung zu übernehmen.
- Gerichte und Behörden werden darin unterstützt, effizienter gute Entscheide zu fällen und kindgerecht zu handeln.
- Die Gesellschaft profitiert davon, wenn Kinder ihre Mitwirkungsmöglichkeiten kennen und nutzen und dadurch Unrecht verhindert wird.
- Das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihres Rechtssystems werden gestärkt.

Es braucht eine eidgenössische Lösung

Eine Ombudsstelle für Kinderrechte muss auf eidgenössischer Ebene angesiedelt sein. Dies ist nicht nur bezüglich Verfahren in der Zuständigkeit des Bundes unabdingbar, sondern bietet auch für Verfahren auf kommunaler und kantonaler Ebene zahlreiche Vorteile. Der für eine nationale Stelle veranschlagten Million Franken stünde für kantonale Lösungen mindestens der rund vierfache Betrag gegenüber (26 Kantone à 175'000 Franken)[1]. Den Einrichtungen in kleineren Kantonen dürfte auch die nötige Anzahl Fälle fehlen, um überhaupt die nötige Kompetenz aufbauen zu können. Darüber hinaus würden kantonale Lösungen häufig Doppelspurigkeiten und Schwierigkeiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen. Wo liegt diese, wenn die Mutter in Bern lebt, der Vater in Zürich und das Kind sich in einem Time-out in St. Gallen befindet? Und nicht zuletzt geniesst eine nationale Stelle eine grössere Unabhängigkeit als lokale Einrichtungen mit einem kleinen Einzugsgebiet.

[1] Quelle: Kanton Obwalden: Bericht des Regierungsrates über eine kantonale Ombudsstelle (2. Juli 2013 – V.9. – Seite 12 – CHF 150'000 bis 200'000.–). Da auch eine auf Kinder beschränkte Ombudsstelle die nötige Präsenzzeit sicherstellen müsste, dürften ihre Kosten kaum tiefer zu liegen kommen.

Transgender
Network
Switzerland

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 18. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrter Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz

Unsere Organisation Transgender Network Switzerland (TGNS) vertritt eine besonders marginalisierte, stigmatisierte und diskriminierte Gruppe von Menschen, deren Grund- und Menschenrechte leider häufig verletzt werden. Daher wandten wir uns im Jahr 2011 kurz nach seiner Gründung an das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), das Pilotprojekt für die mit dem MRIG zu verankernde Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI), in der Hoffnung, Unterstützung zu erhalten. Heute können wir mit Überzeugung sagen, dass sich die Situation von Transmenschen in der Schweiz insbesondere durch die Offenheit des SKMR für unsere damals noch wenig bekannten menschenrechtlichen Probleme und vor allem für eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe auch mit besonders marginalisierten Gruppen verbessert hat.

Obschon wir leider nicht zur Vernehmlassung eingeladen wurden, so nehmen wir doch gerne zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG auf Basis unserer Erfahrungen mit dem SKMR und aus der Perspektive einer besonders von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Gruppe Stellung.

Allgemeines zum Vorentwurf:
Als Organisation, die sich für die Anerkennung und Umsetzung der Menschenrechte von Transmenschen in der Schweiz einsetzt und die dank dem SKMR direkt erfahren hat, was eine zumindest NMRI-ähnliche Institution bewirken kann, befürworten wir den Entscheid des Bundesrats vom 29. Juni 2016, in der Schweiz eine Nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Auch **begrüssen wir grundsätzlich den Vorentwurf** des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG. Bei einigen Punkten des

Transgender Network Switzerland
Monbijoustrasse 73
3007 Bern
info@transgender-network.ch
www.transgender-network.ch

Viele der nachstehenden Vorbehalte hätten sich wohl erübrigt, wenn der Bundesrat anstatt der Option „Status quo +" die **Option „Unabhängiges Institut"** (vgl. Erläuternder Bericht, 1.3.7.) bevorzugt hätte. Nebst zahlreichen anderen Nichtregierungsorganisationen haben auch wir uns im ganzen Prozess zur Schaffung einer NMRI für diese Lösung eingesetzt.
Unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf orientiert sich am **Ziel einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status**, das heisst, einer NMRI, welche die Vorgaben der Pariser Prinzipien vollumfänglich erfüllt. Dies ist die Richtschnur. Alles andere würde unseren Ansprüchen an die Schweiz sowie dem menschenrechtspolitischen Selbstbild der Schweiz nicht genügen. Eine NMRI mit B-Status würde international nicht ernst genommen und wäre dem Image der Schweiz auf dem internationalen Parkett abträglich.

zu Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Dass es sich beim vorgelegten Entwurf gemäss Art. 1 Abs. 1 um ein Finanzhilfe-Gesetz handelt, halten wir für einen gangbaren Weg. In Art. 1 Abs. 4 wird als Gegenstand der Finanzhilfe eine Nationale Menschenrechtsinstitution gemäss den „Pariser Prinzipien" genannt. Auch diese explizite Festlegung begrüssen wir sehr.
Im „Erläuternden Bericht" ist mehrmals von einer Richtgrösse von 1 Mio. Franken pro Jahr für den Betriebskostenbeitrag (Art. 1 Abs. 2) die Rede. Diese **Richtgrösse von CHF 1 Mio. pro Jahr ist unseres Erachtens deutlich zu tief** angesetzt.
Zwar sind gemäss Art. 2 Abs. 2 ausserdem Infrastrukturbeiträge der Trägerschaft vorgesehen. Doch auch unter dieser Voraussetzung ist ein Betriebskostenbeitrag von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht ausreichend, um die in Art. 3 genannten Aufgaben auf befriedigende Weise und in voller Unabhängigkeit erfüllen zu können. Diese Einschätzung wird vom Vergleich mit den Budgets von NMRI in vergleichbaren europäischen Ländern (u.a. Österreich, Dänemark, Norwegen, Liechtenstein) gestützt.

zu Art. 2 Trägerschaft

Art. 2 Abs. 1 definiert die Trägerschaft der NMRI als eine oder mehrere Hochschulen. Dies ist der Kern der Option „Status quo +". Diese Option orientiert sich an der universitären Anbindung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR und schreibt eine solche Anbindung für die NMRI ins Gesetz.
Wir haben **grundsätzliche Vorbehalte zur universitären Anbindung der NMRI**:

a) *Konflikt zwischen dem Menschenrechts-Mandat und der akademischen Freiheit*
Die universitäre Anbindung führt zum Problem, dass sich das öffentliche Engagement für die Menschenrechte, welches von einer NMRI verlangt wird, mit der akademischen Freiheit und dem Forschungsethos nicht verträgt. Letzteres geht von der Ergebnisoffenheit von empirischen Forschungen aus; ersteres vertritt bestimmte klar definierte Werthaltungen und werthaltige sachbezogene Positionen. Am Beispiel des Norwegischen Instituts für Menschenrechte, welches einer Universität angegliedert war, hat sich gezeigt, dass der schwelende Konflikt zwischen beiden Anforderungen eine NMRI zum Scheitern bringen kann.
b) *Nachteilige Organisationsform*
Ein Verbund von Universitäten als Trägerschaft hat in der Praxis Nachteile. Dies zeigt das SKMR. Der Koordinationsaufwand der SKMR-Geschäftsstelle mit den angeschlossenen sechs

Transgender Network Switzerland
Monbijoustrasse 73
3007 Bern
info@transgender-network.ch
www.transgender-network.ch

Instituten von fünf Universitäten ist beträchtlich; darunter leiden die Effizienz und der effektive Einsatz der knappen Mittel. In unserer täglichen Arbeit mit Transmenschen sehen wir aber auch, dass viele von Mehrfachdiskriminierung, beispielsweise von Fremdenfeindlichkeit und Transphobie, betroffen sind. Die heutige in Themenbereiche gegliederte Organisationsform des SKMR kann dieser Rechtstatsache nur sehr bedingt Rechnung tragen. Aber auch die Alternative, dass nur eine einzige Universität als Trägerin auftreten würde, ist untauglich, denn damit würde sich die Problematik der institutionellen Abhängigkeit nochmals deutlich verschärfen.

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*
Ein wichtiges Motiv für die vorgesehene universitäre Verankerung der NMRI liegt offensichtlich in der vorgesehenen Übernahme von beträchtlichen Infrastrukturkosten durch die beteiligten Universitäten bzw. Standortkantone. Diese versteckte Subventionierung durch die Kantone stellt jedoch die Unabhängigkeit der NMRI in Frage, obschon die Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft in Art. 8 ausdrücklich garantiert wird. Vgl. unten die Bemerkungen zu Art. 8.

Trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte stehen unsere weiteren Bemerkungen unter der Voraussetzung, dass Art. 2 tel quel in Kraft tritt.

zu Art. 3 Aufgaben

In Art. 3 Abs. 1 wird als Zweck der NMRI nur die „Förderung der Menschenrechte" genannt. Die gängige Zweck-Formel für NMRI, die in den Pariser Prinzipien bereits im Titel und danach regelmässig verwendet wird, heisst aber „Förderung *und Schutz* der Menschenrechte". Unseres Erachtens gibt es keinen guten Grund für die Auslassung des Schutz-Begriffs. Wir empfehlen, die gängige Formel **„Förderung und Schutz der Menschenrechte"** auch in Art 3 Abs. 1 zu verwenden.

Auf S. 21 des „Erläuternden Berichts" wird die individuelle Ebene des Menschenrechtsschutzes explizit vom Tätigkeitsbereich der NMRI ausgenommen: „Die Behandlung von Einzelfällen im Sinne einer Ombudsfunktion fällt nicht in den Aufgabenbereich der NMRI". Das Beispiel der Menschenrechtsverletzungen an Transmenschen zeigt unseres Erachtens jedoch exemplarisch, dass die **Schutzfunktion auch die individuelle Ebene umfassen muss**. Denn gerade von strukturellen Menschenrechtsverletzungen betroffene Individuen verfügen oft nicht über die Möglichkeit, sich selbst zu ihrem Recht zu verhelfen: Unsere Rechtsberatungserfahrung zeigt, dass viele Transmenschen nicht über das Wissen, geschweige denn die (finanziellen) Ressourcen verfügen, um sich gegen Rechtsverletzungen wehren zu können – Zugang zur Justiz und Recht bekommen bleibt für viele unerreichbar. Viele dieser Einzelfälle stehen exemplarisch für **strukturelle Menschenrechtsverletzungen**, die zu lösen Aufgabe des Staates wäre. Dass die Rechte von Transmenschen konkret gestärkt werden können durch die anwaltschaftliche Vertretung exemplarischer Einzelfälle, zeigen bspw. die Erfahrungen Belgiens. Unseres Erachtens müsste auch eine Schweizer NMRI zumindest eine Ombudsfunktion wahrnehmen können. Eine solche Funktion auf individueller Ebene würde auch die Glaubwürdigkeit des Staates stärken in den Augen der von Verletzungen (besonders) Betroffenen, dass Menschenrechte in der Schweiz tatsächlich geschützt werden. Denn heute müssen wir feststellen, dass zahlreiche Transmenschen dieses Vertrauen aufgrund ihrer Erfahrungen nicht haben.

Wir empfehlen daher, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 den folgenden Punkt beizufügen:

Transgender Network Switzerland
Monbijoustrasse 73
3007 Bern
info@transgender-network.ch
www.transgender-network.ch

„g. Vertretung von Einzelfällen in Grundsatzfragen des Menschenrechtsschutzes"
Was die Aufzählung der Aufgaben in Art. 3 Abs. 1 Buchst. a. bis f. angeht, so fehlen in der Auflistung offensichtlich die Aufgaben der Politikberatung und des Monitoring. Beide Aufgabenbereiche müssen auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 5 möglich sein. Wir empfehlen, der Aufgabenliste unter Art. 3 Abs. 1 die folgenden Punkte beizufügen:
„h. Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone"
„i. Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz"

Im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 wird als ein Hauptunterschied zum SKMR betont, die NMRI könne „von sich aus tätig werden" und sie habe die „Befugnis, eigenständig Themen seiner (sic) Wahl zu kommunizieren" (S.19). Dieser Punkt ist u.E. so relevant, dass er in einem zusätzlichen ersten Absatz in Art. 3 explizit erwähnt werden sollte:
„Art. 3 Abs. 1 [neu] Die NMRI hat die Befugnis, von sich aus tätig zu werden und eigenständig zu Themen eigener Wahl zu kommunizieren."

Ebenfalls im „Erläuternden Bericht" zu Art. 3 steht der Satz: „Die Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz wird hingegen vom Aufgabenbereich der NMRI grundsätzlich ausgeschlossen." (S. 19) Diese Bemerkung erscheint uns als sachfremd und willkürlich; denn für alle Fragen der Politikkohärenz im Bereich der Menschenrechte ist es notwendig, die Menschenrechtsaussenpolitik einzubeziehen. Viele Sachfragen wie z.B. die Kriegsmaterialausfuhr haben ohnehin einen wesentlich grenzüberschreitenden Aspekt; dabei die Dimension der Menschenrechtsaussenpolitik ausklammern zu wollen, halten wir für untauglich und dysfunktional. Im Übrigen fordern auch die Pariser Prinzipien ein möglichst breites Mandat.
Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die Beschäftigung der NMRI mit allen international anerkannten Menschenrechten in der Innen- und Aussenpolitik im Gesetz zu verankern ist. Dies könnte ebenfalls im oben angeregten zusätzlichen Art. 3 Abs. 1 [neu] geschehen mit folgendem Zusatz:
„Zum Gegenstandsbereich der NMRI gehören Fragen der Umsetzung des gesamten Spektrums der Menschenrechte in der Innen- und Aussenpolitik."

<u>zu Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte</u>
Wir begrüssen es, dass das Organisationsprinzip des gesellschaftlichen Pluralismus in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde und dass im „Erläuternden Bericht" zu Art. 5 der Begriff der „beteiligten gesellschaftlichen Kräfte" erläutert wird.
Allerdings sind wir der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht ausreichend ist, um den Rahmen für die Organisationsstruktur abzustecken. Diesbezüglich gibt es viele offene Fragen, die vom Bund geregelt werden müssten, etwa das Wahlprozedere für die Entscheidungsgremien der NMRI oder die Wahl des Direktoriums. Auch personalrechtliche Fragen, ob zum Beispiel die Mitglieder des Direktoriums sowohl für die NMRI wie für ein bestimmtes Universitätsinstitut tätig sein dürfen, können nicht der vertraglich gebundenen Hochschule überlassen werden, sondern müssen vorgängig und einheitlich geregelt werden.
Wir halten eine **Verordnung zum vorliegenden Gesetz** für das richtige Instrument für solche Rahmenregelungen. Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

Transgender Network Switzerland
Monbijoustrasse 73
3007 Bern
info@transgender-network.ch
www.transgender-network.ch

Transgender
Network
Switzerland

„Art. 5 Abs. 2 (neu): Der organisatorische Rahmen der NMRI wird in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien in einer Verordnung zum Gesetz festgelegt."
Diesen Zusatz vorausgesetzt, müsste **Art. 5 neu mit „Organisation"** betitelt werden.

zu Art. 8 Unabhängigkeit
Art. 8 garantiert die Unabhängigkeit der NMRI in ihrer Aufgabenerfüllung zum einen gegenüber dem Bund, zum andern gegenüber der Trägerschaft. Dies erscheint auf den ersten Blick als sehr positiv.
Näher besehen ist es jedoch paradox, dass die Unabhängigkeit der NMRI gegenüber der eigenen Trägerschaft festgeschrieben werden muss. Der Grund dafür ist der potenzielle Zielkonflikt zwischen der universitären Trägerschaft und dem selbstbestimmten Handeln der NMRI.
Der „Erläuternde Bericht" zu Art. 8 macht auf S. 22 darauf aufmerksam, dass die verbürgte Unabhängigkeit mittels einer **eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI in Form einer Stiftung oder eines Vereins** institutionell abgesichert werden könnte. Wir sehen darin nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Notwendigkeit.
Gerade wenn wir von einer universitären Anbindung der NMRI ausgehen, ist die eigene Rechtspersönlichkeit der NMRI unseres Erachtens eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die statuierte Unabhängigkeit gegenüber der Trägerschaft kein Papiertiger bleibt. Deshalb haben wir das dringliche Anliegen, dass Art. 8 um das Element der eigenständigen Rechtsform ergänzt wird:
„Art. 8 Abs. 2 [neu] Die Unabhängigkeit wird mittels einer eigenen Rechtspersönlichkeit der NMRI institutionell abgesichert."

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben
mit freundlichen Grüßen

Dr. Henry Hohmann
Co-Präsident Transgender Network Switzerland

Transgender Network Switzerland
Monbijoustrasse 73
3007 Bern
info@transgender-network.ch
www.transgender-network.ch

Travail.Suisse

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

DFJP
Office fédéral de la justice
Unité protection internationale
des droits de l'homme
Madame Cordelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Berne

cordelia.ehrich@bj.admin.ch

Berne, le 30 octobre 2017

Avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'institution nationale des droits de l'homme (LIDH)
Consultation.

Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous permettre d'exprimer notre avis sur l'avant-projet de loi relatif à la création d'une institution nationale des droits de l'homme (LIDH) et c'est volontiers que nous vous le faisons parvenir.

Commentaires

Travail.Suisse, l'organisation faitière indépendante des travailleurs et travailleuses, soutient le projet de création d'une institution nationale des droits humains (INDH) dans son principe. La nécessité de poursuivre les activités engagées dans le cadre de l'actuel projet-pilote du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) s'inscrit dans une perspective tant nationale qu'internationale.

La création d'une institution nationale des droits humains avec une assise durable destinée à protéger ainsi qu'à promouvoir les droits humains est nécessaire pour garantir les droits de toutes et tous, mais également ceux des travailleurs et travailleuses. La Suisse s'est clairement déclarée en faveur de la création d'institutions nationales des droits humains dans le cadre des principes de Paris adoptés en 1993. Les questions relatives au respect des droits humains concernent tous les acteurs de la société civile

ainsi que les autorités. Les syndicats et les associations de défense des travailleurs et travailleuses peuvent notamment se référer au respect des droits humains pour garantir la protection des droits et des conditions de travail décent pour les travailleurs et travailleuses. Les droits humains forment ainsi un socle de protection et de garantie d'une certaine démocratie et prospérité économique.

Une des caractéristiques essentielle de l'INDH est son indépendance par rapport à l'Etat. Or, comme l'indique le rapport explicatif lui-même, il pourrait y avoir un risque de dépendance dans le choix de l'option du « statut quo + », dans la mesure où le financement de l'infrastructure dépend des hautes écoles et autres institutions du domaine des hautes écoles. L'option de l'institut éviterait donc toute dépendance de l'institution par rapport aux hautes écoles et autres institutions du domaine des hautes écoles concernées. Selon Travail.Suisse, étant donné que l'indépendance de l'institution constitue un aspect fondamental pour garantir son fonctionnement efficace, il faudrait s'assurer que l'option choisie pour la forme de l'institution corresponde le mieux à ce critère d'indépendance.

En vous remerciant de prendre en considération notre avis, nous vous adressons, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

Adrian Wüthrich

Président

Hélène Agbémégnah

Responsable du dossier politique de migration

Unser Recht | Notre Droit | Nostro Diritto | Noss Dretg

Poststrasse 35, 8700 Küsnacht
Telefon 044 991 28 70, kontakt@unser-recht.ch

UNSER RECHT
NOTRE DROIT
NOSTRO DIRITTO
NOSS DRETG

BA Justiz
E 30. Okt. 2017
Act

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Justiz
Fachbereich Internationaler Menschenrechtsschutz
Frau Cornelia Ehrich
Bundesrain 20
3003 Bern

Küsnacht, 27. Oktober 2017

Vernehmlassung zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verein „Unser Recht – Notre Droit – Nostro Diritto – Noss Dretg" nimmt zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der Nationalen Menschenrechtsinstitution wie folgt Stellung:

I. Ja zum Erlass eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution

Der Verein «Unser Recht» unterstützt die Schaffung einer unbefristeten Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe für eine Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) aus folgenden Gründen:

1. Eine Nationale Menschenrechtsinstitution stärkt die Prävention gegen Menschenrechtsverletzungen. Die menschenrechtlichen Anforderungen und die Möglichkeiten, Zielkonflikte unter Wahrung der Menschenrechte zu lösen, sind nicht immer leicht zu erkennen. Dies zeigt sich vor allem bei neuen gesellschaftlichen und technologische Entwicklungen: Zum Beispiel, wenn bei der Anwendung neuer Informations- und Überwachungstechnologien grundrechtsrelevante Interessenkonflikte auftreten können. Es trifft nicht zu, dass ein Land mit vergleichsweise hohem menschenrechtlichen Standard keine NMRI brauche. Vielmehr verfügt ein solches Land auch über ein hohes Problembewusstsein und wird gerade deshalb auf eine NMRI als präventives Instrument Wert legen.

Unser Recht | Notre Droit | Nostro Diritto | Noss Dretg

Poststrasse 35, 8700 Küsnacht
Telefon 044 991 28 70, kontakt@unser-recht.ch

UNSER RECHT
NOTRE DROIT
NOSTRO DIRITTO
NOSS DRETG

2. Der Leistungsausweis des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) im Rahmen des Pilotversuchs bestätigt den Nutzen einer solchen Institution für die menschenrechtliche Prävention. Deshalb soll sie nun auf eine unbefristete gesetzliche Grundlage übergeführt und gemäss den Pariser Prinzipien weiterentwickelt werden.

3. Die Schaffung einer NMRI ist auch für die Menschenrechts-Aussenpolitik der Schweiz wichtig. Die Schweiz ist an der Geltung der Menschenrechte überall auf der Welt interessiert: Zum einen weil sich viele Schweizerinnen und Schweizer oft im Ausland aufhalten und dort durch die Menschenrechte geschützt sein wollen; zum andern, weil Staaten, die die Menschenrechte respektieren, auch eher friedfertige Aussenbeziehungen pflegen als Mächte, die sich über die Menschenrechte hinwegsetzen. Doch sind die Möglichkeiten der Schweiz, eine aktive Menschenrechts-Aussenpolitik zu betreiben, beschränkt. Gerade deshalb ist es in ihrem Interesse, die Menschenrechtspolitik der UNO zu stärken. Durch eine Weigerung, eine NMRI zu schaffen, würde sie diese schwächen. Die Schweiz soll das Beispiel eines Landes geben, das wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit Beachtung und Stärkung der Menschenrechte verbindet.

II. A-Status nach den Pariser Prinzipien ist anzustreben

Aus Punkt 3 des ersten Abschnitts ergibt sich, dass die Schweiz den A-Status nach den Pariser Prinzipien anstreben soll. Wie in den Erläuterungen dargelegt wird, haben die NMRI Deutschlands, Frankreichs, Dänemarks und Finnlands den A-Status. Es sei jedoch unsicher, ob er der Schweiz von Anfang an zuerkannt werde. Wir sehen keinen Grund, weshalb die Schweiz ihr grosses Interesse, die internationale Menschenrechtspolitik zu fördern, nicht ebenfalls durch Erlangung des A-Status beweisen kann.

In den Erläuterungen wird berichtet, dass der norwegischen NMRI der A-Status abgesprochen wurde, weil «eine Universität für die Funktion einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution nicht geeignet sei (...). Eine universitäre Institution könne zudem in den öffentlichen Menschenrechtsdebatten nicht genügend Präsenz zeigen und keine eigene Medienstrategie entwickeln». Bei der Ausgestaltung des Gesetzes soll dieser Erfahrung Rechnung getragen werden. Ein Ansatzpunkt ist die in Artikel 5 vorgesehene pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte: Diese kann auf der Stufe der Trägerschaft erfolgen: Je nach Rechtsform, die für die Trägerschaft gewählt wird, können gesellschaftliche Kräfte zum Beispiel als Vereins- oder Vorstandsmitglieder einbezogen werden.

III. Anträge zu den Gesetzesartikeln

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

Absatz 1: „kann" soll gestrichen werden. Es soll nicht dem Ermessen der Vollzugsbehörden anheimgestellt werden, eine NMRI zu unterstützen oder nicht.

Unser Recht | Notre Droit | Nostro Diritto | Noss Dretg

Poststrasse 35, 8700 Küsnacht
Telefon 044 991 28 70, kontakt@unser-recht.ch

UNSER RECHT
NOTRE DROIT
NOSTRO DIRITTO
NOSS DRETG

„im Rahmen der bewilligten Kredite" soll ebenfalls gestrichen werden. Dass die Mitteldotation vom Budgetprozess abhängig ist, bedarf keiner Bekräftigung. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass der vorgesehene Bundesbeitrag von einer Million Franken jährlich nach unserer Überzeugung zu tief ist, um dem NMRI die unabhängige Erfüllung der ihm in Art. 3 erteilten Aufgaben zu ermöglichen. Nach Einsetzung der Trägerschaft soll diese zur Ziel-Mittel-Relation Stellung nehmen, worauf die Höhe des Bundesbeitrags anzusetzen ist.

Art. 2 Trägerschaft

In einem zusätzlichen Absatz soll bestimmt werden, dass ein Ausschreibungsverfahren durchgeführt wird und der Bundesrat danach eine Trägerschaft einsetzt, welche die beste Gewähr dafür bietet, ein unabhängiges, leistungsfähiges NMRI im Sinne des Gesetzes und somit im Sinne der Pariser Prinzipien (siehe Art. 1 Abs. 4) zu führen.

Absatz 2: Wir beantragen, die hier aufgeführten Anforderungen wie folgt zu ergänzen:
„Die Träger gründen eine juristische Person als Vertragspartnerin des Bundes und organisieren die NMRI so, dass Unabhängigkeit, Handlungsfähigkeit und eine aktive Mitwirkung der gesellschaftlichen Kräfte (Art. 5) gewährleistet sind. Sie stellen der NMRI die notwendige Infrastruktur, namentlich Räumlichkeiten und Informatik, unentgeltlich zur Verfügung."

Art. 3 Aufgaben

Absatz 1: Wir beantragen, „Förderung" durch „Schutz" zu ergänzen:
„Die NMRI nimmt zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in der Schweiz folgende Aufgaben wahr (...)."

Das Gesetz legt fest, dass die NMRI keine administrativen, richterlichen oder Ombuds-Funktionen hat. Im Sinne der Pariser Prinzipien ist aber der Anspruch zu erheben, dass die Aufgaben, die der schweizerischen NMRI übertragen werden, als *Prävention* auch einen *Schutz* der Menschenrechte bewirken, nicht nur eine vage Förderung.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Verein „Unser Recht – Notre Droit – Nostro Diritto – Noss Dretg"

Der Präsident:

Ulrich Gut

Ulrich Gut, Dr. iur.

up!schweiz
Zugerstrasse 76b
CH-6340 Baar
info@up-schweiz.ch

up!schweiz

Per E-Mail an:
cordelia.ehrich@bj.admin.ch

BAAR, 14.10.2017

VERNEHMLASSUNGSVORLAGE ZUM BUNDESGESETZ ÜBER DIE UNTERSTÜTZUNG DER NATIONALEN MENSCHENRECHTSINSTITUTION

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die rubrizierte Vernehmlassungsvorlage und lassen Ihnen anbei die Stellungnahme der Unabhängigkeitspartei up! zukommen.

up! lehnt den vorliegenden Gesetzesentwurf vollumfänglich ab, mit folgender Begründung:

- Das Gesetz will eine Institution zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte mit staatlichen Mitteln unterstützen. Staatliche Mittel werden bekanntlich hauptsächlich über Steuern und andere Zwangsabgaben generiert, was ein erheblicher (und aus Sicht von up! unzulässiger) Eingriff in das Grundrecht des Eigentums darstellt. Eine Menschenrechtsinstitution mit Mitteln zu unterstützen, welche unter Verletzung eben dieser Menschenrechte generiert wurden, ist zynisch.

- Insbesondere in entwickelten Ländern ist der Staat diejenige Institution, welche die Menschenrechte am stärksten verletzt. In der Schweiz ist dies hauptsächlich der Eingriff in die Eigentumsrechte (z.B. durch Steuern) und der Verstoss gegen das Verbot von Zwangsarbeit (z.B. durch Militär- oder Zivildienst). Eine Menschenrechtsinstitution, welche diesen Namen verdient, muss deshalb zwingend vom Staat unabhängig sein, damit sie ihre Funktion effektiv wahrnehmen kann.

Menschenrechte und Staat

Die Unabhängigkeitspartei vertritt ein naturrechtliches Konzept der Menschenrechte. Es ist unsere Überzeugung, dass jeder Mensch mit einem unveräusserlichen Recht auf seinen eigenen Körper und das von ihm geschaffene Eigentum geboren ist. Werden diese Rechte durch Aggression von aussen verletzt, so hat jeder Mensch das Recht, sich zu verteidigen und die Aggression abzuwehren. Er kann dieses Recht an eine Organisation wie den Staat delegieren. Der Schutz der Menschenrechte ist somit eine (und womöglich die einzige) legitime Aufgabe des Staates.

Die modernen Nationalstaaten und damit auch die Schweiz, haben sich weit von dieser Aufgabe entfernt. Zur Erreichung von anderen politischen Zielen schränken sie die Menschenrechte immer stärker ein. Mit Steuern und anderen Zwangsabgaben wird heute dem Bürger ein beträchtlicher Anteil seines Einkommens unter Androhung von Gewalt entzogen. Auch andere Aktivitäten, welche bei einer Mehrheit der Bevölkerung Missfallen erregen, werden mit Bussen oder Freiheitsentzug bestraft, ohne dass dies mit dem Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt werden könnte.

Nach diesem naturrechtlichen Ansatz der Menschenrechte, ist der Staat heute jene Institution, welche die Menschenrechte am stärksten verletzt.

Politische Definition der Menschenrechte

Leider haben sich politische Organisationen längst die Deutungshoheit über die Menschenrechte angeeignet und diese in ihrem Sinne umgedeutet. So wurde zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) massgeblich durch den Europarat erarbeitet. Entsprechend enthält die EMRK zahlreiche Abschwächungen gegenüber einer naturrechtlichen Definition, wo letztere im Konflikt mit der heutigen Staatstätigkeit steht. Auch die Schweizer Bundesverfassung bietet mit der Generalermächtigung zur Einschränkung der Grundrechte (Art. 36) und der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 190) höchstens einen symbolischen Schutz.

Notwendigkeit von unabhängigen Instanzen

Genauso wenig wie man einen Hund einen Wurstvorrat bewachen lassen sollte, darf man den Schutz der Menschenrechte in die Hände des Staates legen. Will man die Menschenrechte wirksam schützen, braucht es unabhängige Institutionen, welche nicht nur über die notwendigen Mittel, aber auch über die Kompetenz verfügen, die Menschenrechte zu schützen. Von einer solchen Institution sind wir in der Schweiz noch meilenweit entfernt. Eine weitere staatlich finanzierte Alibi-Institution ist aber bestimmt ein Schritt in die falsche Richtung.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme.
Freundliche Grüsse

Simon Scherrer
Präsident up!schweiz

Silvan Amberg
Vorstand up!schweiz

Postkonto:
Kontonummer: 60-181123-3, Lautend auf: up!schweiz, 6340 Baar, IBAN: CH70 0900 0000 6018 1123 3,
SWIFT/BIC: POFICHBEXXX, Bank: PostFinance AG, Mingerstrasse 20, 3030 Bern