



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 Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Direktion für Völkerrecht
Sektion Menschenrechte
Bundeshaus Nord
CH- 3003 Bern
Email: dv-menschenrechte@eda.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen:

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: SIM

Bern, 08. April 2013 (Frist: 8. April 2013)

Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme bezüglich der innerstaatlichen Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006. Die Schweiz trägt eine direkte aussenpolitische Verantwortung, dieses für den internationalen Menschenrechtsschutz wesentliche Übereinkommen zu ratifizieren und die darin enthaltenen Bestimmungen durch entsprechende Gesetzesänderungen im innerstaatlichen Recht zu konkretisieren. Erfreulicherweise genügt die Schweizer Rechtsordnung in vielen Punkten bereits den Anforderungen des Übereinkommens, so dass der gesetzliche Handlungsbedarf beschränkt ist. Dennoch enthält das Übereinkommen einzelne Bestimmungen, welche auch in der Schweiz einer Regelung bedürfen bzw. derzeit unzureichend erfüllt sind.

Die Kommission äussert sich im Folgenden nur zu den einzelnen Bestimmungen, welche aus ihrer Sicht eines Kommentars bedürfen und nimmt zu deren geplanter Konkretisierung Stellung:

Artikel 2 und 4

Das Übereinkommen setzt die Einführung einer neuen strafrechtlichen Bestimmung zum Tatbestand des Verschwindenlassens voraus, da es sich nicht nur auf Fälle von Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach Art. 264a Abs. 1 Bst. e StGB beschränkt. Demzufolge soll das Verschwindenlassen im innerstaatlichen Strafrecht als eigenständige Straftat vorgesehen werden.

Die Einführung eines neuen Straftatbestands in Art. 185^{bis} nStGB, der das Verschwindenlassen explizit unter Strafe stellt und die für das Verschwindenlassen relevanten Tatbestandselemente (Freiheitsentzug, Beteiligung des Staates, Auskunftsverweigerung, Entzug des Schutzes des Gesetzes) berücksichtigt, trägt diesem Umstand aus Sicht der Kommission genügend Rechnung.

Um dem Anspruch der Schweiz Genüge zu tun, kein sicherer Hafen für Urheber internationaler Verbrechen zu sein, müsste sichergestellt sein, dass der neue Artikel der Weltgerichtsbarkeit unterstellt ist. Da es sich beim Verschwindenlassen um ein besonders schweres Verbrechen handelt, „das von der internationalen Rechtsgemeinschaft geächtet wird“ kommt Art. 7 Abs. 2 StGB zur Anwendung. Allerdings ist die universelle Gerichtsbarkeit in diesem Artikel – im Gegensatz zur Regelung in Art. 264m StGB (Verfolgung von Auslandtaten, wenn es sich um Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit handelt) mit dem Mangel behaftet, dass die Straftat auch am Begehungsort strafbar sein muss.

Zurzeit ist eine uneingeschränkte Strafverfolgung nur möglich, wenn das Verschwindenlassen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen wird (Art. 264a Abs. 1 Bst. e StGB), das heisst, wenn es „im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung“ begangen wird.

Es erscheint der Kommission wichtig, dass die strafrechtliche Verfolgung von Verschwindenlassen begangen als reine Auslandtat (ohne Schweizer Opfer oder Täter) gemäss Weltrechtsprinzip nach Art. 7 Abs. 2 StGB (oder allenfalls nach Art. 264m StGB) auch in der Botschaft explizit erwähnt wird. Die Verfolgung von Straftätern im Ausland ist für die Durchsetzung des humanitären Völkerrechtes und des Menschenrechtsschutzes ausserordentlich wichtig.

Artikel 7

Der Tatbestand des Verschwindenlassens muss angemessen bestraft werden. Dieser Anforderung wird nach Ansicht der Kommission mit dem in Art. 185bis StGB vorgesehenen Strafmass von 1 bis 20 Jahren, analog der Strafandrohung für Geiselnahme ebenfalls Rechnung getragen.

Artikel 17 Absatz 3

Für die Kommission stellt die in Abs. 3 vorgesehene Pflicht zur Register- und Aktenführung eine Kernbestimmung des Übereinkommens dar, deren Voraussetzungen die Schweizerische Rechtsordnung zum jetzigen Zeitpunkt nur unzureichend erfüllt. Das Fehlen eines einheitlichen Registers, in dem schweizweit sämtliche Freiheitsentzüge erfasst sind, stellt aus Sicht der Kommission eine wesentliche Lücke dar, die mit der Ratifizierung des Übereinkommens geschlossen werden könnte. Zudem verfügt die Schweiz über kein zentralisiertes System für die Suche nach vermissten Personen. Kantonale Unterschiede bei der Erfassung der Daten sowie bei der Aktenführung sind teilweise erheblich und könnten sich abträglich auf das Schutzziel des Übereinkommens auswirken, insbesondere wenn Angehörigen bei einem Verdacht auf Verschwindenlassen rasch und zuverlässig darüber Auskunft erteilt werden muss, ob sich eine Person im Freiheitsentzug befindet.

Aus den Vernehmlassungsunterlagen geht hervor, dass die Schaffung eines zentralen Registers, in dem sämtliche Arten von Freiheitsentziehungen systematisch erfasst werden, insbesondere von Seiten der Kantone aus technischer, finanzieller und praktischer Hinsicht abgelehnt wird. Anstelle eines zentralen Registers soll deshalb ein Netzwerk zwischen Bund und Kantonen errichtet werden, welches mit der Schaffung einzelner Koordinationsstellen einhergeht, die für allfällige Anfragen zuständig sein sollen. Für dieses Netzwerk ist sodann auch eine formell gesetzliche Grundlage notwendig, weshalb ein neues Einführungsgesetz vorgesehen ist.

Die Kommission begrüsst vorbehaltlos, die in Art. 3 des neuen Einführungsgesetzes eingeführte Aktenführungspflicht, wonach die Behörden sämtliche Daten in Art. 17 Abs. 3 des Übereinkommens zu erfassen haben.

Die NKVF bedauert hingegen die ablehnende Haltung gegenüber einer zentralen Registerführung, zumal es sich aus Sicht des Übereinkommens um eine für den Schutz vor dem Verschwindenlassen wesentliche Kernvoraussetzung handelt. Eine zentrale Registerführung würde zudem eine schweizweit einheitliche Übersicht über sämtliche Personen im Freiheitsentzug gewährleisten und somit Quervergleiche ermöglichen, die derzeit aufgrund der teilweise erheblichen Unterschiede in der kantonalen Datenerfassung kaum realisierbar wären. Ausserdem ist davon auszugehen, dass die uneinheitliche Datenführung in den Kantonen auch die Effizienz des Informationsaustausches in dem neu zu schaffenden Netzwerk zu beeinträchtigen droht. Hinzu kommt, dass bei der administrativen Haft im Ausländerrecht andere Behörden zuständig sind, was eine rasche Informationsbeschaffung erschwert. In diesem Zusammenhang müssen auch die für das Netzwerk und seine Koordinationsstellen angeblich tiefer bemessenen Kosten ernsthaft hinterfragt werden.

Artikel 18

Alle Personen, die ein schutzwürdiges Interesse haben, sollen Zugang zu sämtlichen Informationen betreffend die genauen Umstände des Freiheitsentzuges, namentlich den Aufenthaltsort, die zuständige Behörde, die Dauer und den Gesundheitszustand haben.

Den Angehörigen soll mit Art. 5 des neuen Einführungsgesetzes das Recht eingeräumt werden, ein schriftliches und begründetes Informationsgesuch einzureichen, welches von der Koordinationsstelle des Bundes behandelt werden soll. Die Kommission ist der Ansicht, dass mit der Einführung dieses neuen Artikels die Anforderungen von Art. 18 erfüllt sind. Hingegen erachtet sie das in Art. 5 und 6 des Einführungsgesetzes vorgeschlagene verwaltungsinterne Verfahren als zu aufwändig. Es ist festzuhalten, dass es gerade für die Familienangehörigen wichtig ist, rasch zu den notwendigen Informationen zu gelangen. Dies kann nur durch eine einheitliche Erfassung aller Daten garantiert werden.

Für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Empfehlungen danken wir Ihnen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'JPR', written over a horizontal line.

Dr. méd. lic. iur. Jean-Pierre Restellini
Präsident NKVF