

88.035

Botschaft
betreffend das Europäische Übereinkommen
zur Verhütung von Folter und unmenschlicher
oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

vom 11. Mai 1988

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen die Genehmigung des Entwurfs zu einem Bundesbeschluss über das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, welches am 26. November 1987 zur Unterzeichnung aufgelegt worden ist.

Wir schlagen Ihnen des weiteren vor, die folgende Motion abzuschreiben:

1971 M 10 791 Internationale Konvention zum Schutz politischer Häftlinge
(N 11. 3. 71, Schmid Werner; S 17. 6. 71).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

11. Mai 1988

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Stich

Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Am 26. Juni 1987 hat das Ministerkomitee des Europarates einstimmig das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe angenommen.

Das Übereinkommen gründet auf einem nichtgerichtlichen Mechanismus vorbeugenden Charakters, der sich auf Besuche stützt, die von einem internationalen Ausschuss zu jeder Zeit und an jedem Ort, an welchem sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist, durchgeführt werden können. Einmal in Kraft getreten, wird es das in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorgesehene System zur Überwachung des generellen Verbotes der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung (Art. 3 EMRK) auf sinnvolle Art und Weise ergänzen. Das Übereinkommen vom 26. Juni 1987 wird auch das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, das die Schweiz 1986 ratifiziert hat und das am 26. Juni 1987 in Kraft getreten ist, in angemessener Weise ergänzen.

Unser Land hat das Übereinkommen, dessen Text auf eine private Initiative schweizerischen Ursprungs zurückgeht, am 26. November 1987, dem Tag seiner Auflage zur Unterzeichnung, gleichzeitig mit 18 anderen Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnet. Damit hat der Bundesrat gezeigt, dass die Verstärkung des Folterverbotes durch wirksame vorbeugende Massnahmen auf internationaler Ebene für die Schweiz ein vorrangiges Ziel auf dem Weg zu einem verbesserten Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, darstellt.

Das Übereinkommen tritt drei Monate, nachdem sieben Staaten seine Vertragsparteien geworden sind, in Kraft. Durch eine baldige Ratifikation des Übereinkommens könnte die Schweiz, die bei seiner Ausarbeitung eine führende Rolle gespielt hat, dazu beitragen, dass es so rasch als möglich in Kraft tritt.

Botschaft

1 Werdegang

Aufgrund der Motion Schmid vom 17. Dezember 1970, die den Bundesrat einlud, den Abschluss einer internationalen Konvention zum Schutz politischer Häftlinge in die Wege zu leiten¹⁾, wurde das Institut Henry Dunant in Genf beauftragt, eine Studie über die Lage der politischen Häftlinge auszuarbeiten²⁾. Diese Studie, die 1986 abgeschlossen wurde, nahm den Leitgedanken des Genfer Bankiers Jean-Jacques Gautier, des Gründers des Schweizerischen Komitees gegen die Folter (SKGF), wieder auf: Nachdem er festgestellt hatte, dass auf dem Gebiet der wirksamen Kontrolle über die Einhaltung des generellen Verbotes der Folter so gut wie nichts getan war³⁾, hatte Herr Gautier die Idee eines Übereinkommensmodells lanciert, das zwingende Klauseln enthalten sollte, die auf die Strafanstaltssysteme der Staaten direkt und effektiv anwendbar sein und ad hoch-Untersuchungskommissionen ermächtigen sollten, jeden Ort zu besuchen, an dem sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist⁴⁾.

Der Vorschlag von Herrn Gautier wurde zunächst vom SKGF als Entwurf eines «Übereinkommens betreffend die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist», ausgearbeitet. Für ein solches Übereinkommen sollte die Schweiz im Geiste seiner Urheber die Initiative auf internationaler Ebene ergreifen. Angesichts der Skepsis, mit der mehrere westliche Staaten den Entwurf aufnahmen, wurde dieser 1978 von der Internationalen Juristenkommission (ICJ) und dem SKGF in einen Entwurf eines Fakultativprotokolls zum späteren Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter⁵⁾ umgewandelt. Diesen umgewandelten Entwurf legte Costa Rica 1980 der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vor⁶⁾.

Da die Menschenrechtskommission in ihrer Arbeit nur langsam vorankam und weder in der Lage war, die Ausarbeitung des Übereinkommensentwurfs gegen Folter abzuschliessen, noch damit beginnen konnte, den Entwurf des Fakultativprotokolls zu untersuchen, fassten das SKGF und die ICJ ins Auge, die Frage auf regionaler Ebene im Rahmen des Europarates anzugehen: könnte der

¹⁾ Vgl. Amlt. Bull. N 1971 298. Für nähere Angaben zu diesem Thema vgl. den Bericht vom 2. Juni 1982 über die Schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 775 ff., Ziff. 31.

²⁾ Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 1977 über den Abschluss einer internationalen Konvention zum Schutz der politischen Häftlinge, BBl 1977 II 1095 ff.

³⁾ Zum Begriff des generellen Verbotes der Folter, vgl. die Botschaft vom 30. Oktober 1985, betreffend das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, BBl 1985 III 287, Ziff. 1.

⁴⁾ Dieser vorbeugende Kontrollmechanismus ist von den Besuchserfahrungen des IKRK bei Kriegsgefangenen, Zivilinternierten und politischen Gefangenen inspiriert.

⁵⁾ Dieses Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 (vgl. die diesbezügliche Botschaft vom 30. Okt. 1985, BBl 1985 III 285) ist für die Schweiz gleichzeitig wie für 19 andere Staaten am 26. Juni 1987 in Kraft getreten.

⁶⁾ Über den Werdegang und das Schicksal dieser Entwürfe vgl. für nähere Angaben den in Fussnote 1 zitierten Bericht, BBl 1982 II 775 ff., Ziff. 31, und den Artikel von Jean-Daniel Vigny im *Annuaire suisse de droit international public*, 1988.

Schutz der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Art. 3 EMRK), der durch das in der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) vorgesehene Kontrollsystem gesichert ist, nicht durch einen nichtgerichtlichen Mechanismus vorbeugenden Charakters ergänzt werden, der sich auf Besuche stützen würde? Würde die Annahme eines solchen Instruments auf europäischer Ebene nicht ein Pionierwerk darstellen, das ähnliche Initiativen in anderen Regionen der Welt, etwa im Rahmen der Organisation der Amerikanischen Staaten und der Organisation der Afrikanischen Einheit, auslösen könnte, was auch dem der Menschenrechtskommission im Jahr 1980 vorgelegten Entwurf eines Fakultativprotokolls neue Impulse verleihen könnte? Überzeugt von ihrer Argumentation gingen das SKGF und die ICJ mehrere Parlamentarier des Europarates an und gewannen sie für ihre Sache. Ihre Anstrengungen wurden belohnt, denn am 28. September 1983 nahm die Beratende Versammlung einstimmig die Empfehlung 971/1983 an, die das Ministerkomitee einlud, den Entwurf des Europäischen Übereinkommens über den Schutz der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, der auf der Basis des Entwurfs des Fakultativprotokolls ausgearbeitet worden war, zu verabschieden.

In der Folge der Annahme der Empfehlung 971 beauftragte das Ministerkomitee im Januar 1984 den Lenkungsausschuss für Menschenrechte, ihm den Text eines Entwurfs eines Übereinkommens oder eines anderen rechtlichen Instrumentes über den Schutz der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vorzulegen. Der im November 1986 vollendete Entwurf wurde dem Ministerkomitee vorgelegt, das diesen, nach Konsultation der Beratenden Versammlung, am 26. Juni 1987 einstimmig annahm und gleichentags beschloss, ihn den Mitgliedstaaten des Europarates am 26. November 1987 zur Unterzeichnung aufzulegen. Das Übereinkommen wurde an diesem Tag von 20 Staaten – allen Mitgliedstaaten des Europarates ausser Irland – unterzeichnet.

2 Die schweizerische Haltung zum Übereinkommen

Die Schweiz, die als Mitglied des Europarates dem Kampf gegen die Folter auf internationaler Ebene grosse Bedeutung beimisst, hat bei der Ausarbeitung des Übereinkommens, die sie von Beginn der Arbeiten im Jahre 1982 an unterstützt hat, eine führende Rolle übernehmen wollen und können. Die schweizerische Delegation, zusammengesetzt aus Vertretern des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, hat dabei eng mit dem SKGF, dem IKRK und der ICJ zusammengearbeitet, die, wie Amnesty International, als Beobachter an den Arbeiten teilgenommen haben. Gemeinsam und mit der Hilfe einiger anderer Delegationen haben sie sich ständig dafür eingesetzt, dass der Leitgedanke von Herrn Jean-Jacques Gautier aufrechterhalten und das Übereinkommen ein wirksames Instrument zum Kampf gegen die Folter und unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung werde, auch wenn der ursprüngliche Entwurf in vielen Punkten geändert worden ist. Ebenso hat das Ministerkomitee

aufgrund der Impulse der Schweiz und einiger anderer Staaten – wie übrigens auch die Minister des Europarates, die an der Ministerkonferenz über die Menschenrechte im März 1985 in Wien teilgenommen haben – 1985 zweimal darum ersucht, dass die Arbeiten am Übereinkommensentwurf so rasch als möglich abgeschlossen werden.

3 Analyse des Übereinkommens

31

Die *Präambel* des Übereinkommens zählt die Gründe auf, die die Mitgliedstaaten des Europarates dazu bewogen haben, es anzunehmen, so insbesondere die Überzeugung, dass ein nichtgerichtlicher Mechanismus vorbeugenden Charakters, der sich auf Besuche stützt, den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe – Praktiken, die der Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verbietet – verstärken könnte.

321

Durch das Übereinkommen wird ein «Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe» errichtet, der durch Besuche die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, prüft (*Art. 1*). Jede Vertragspartei lässt Besuche durch den Ausschuss an allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Orten zu, an welchen Personen durch eine öffentliche Behörde⁷⁾ ziviler oder militärischer Natur die Freiheit entzogen ist (*Art. 2*); das Übereinkommen findet folglich auf Orte Anwendung, wo Personen in provisorischer Haft, in Untersuchungshaft oder für den Vollzug einer Freiheitsstrafe in Haft gehalten werden, auf Orte, wo Personen aus medizinischen Gründen untergebracht sind oder in behördlichem Gewahrsam gehalten werden, und auf Orte, wo Minderjährige oder Personen, die dem Militärstrafrecht unterstehen, in Haft gehalten werden.

Die Aufgabe des Ausschusses hat vorbeugenden Charakter: sie besteht darin, Untersuchungsmissionen vorzunehmen und gegebenenfalls, aufgrund der so erhaltenen Informationen, Empfehlungen abzugeben, um den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verstärken. Die Empfehlungen sind für die betroffenen Staaten nicht bindend. Die Rechtsprechung der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wird dem Ausschuss dabei zweifellos als Leitlinie dienen; die Tätigkeit des Ausschusses ist jedoch nicht richterlicher Art, denn er kann sich weder in abstraktem Sinn

⁷⁾ Es versteht sich, dass der Begriff «Freiheitsentzug» im Sinn von Artikel 5 EMRK zu verstehen ist, so wie er aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Kommission für Menschenrechte hervorgeht. Es versteht sich ebenso, dass Besuche auch in privaten Einrichtungen durchgeführt werden können, wenn der Freiheitsentzug das Ergebnis einer Massnahme einer öffentlichen Behörde ist.

noch in konkreten Situationen zur Verletzung der massgeblichen internationalen Instrumente äussern. Der Ausschuss wird demzufolge nicht in die Auslegung und Anwendung von Rechtsbegriffen eingreifen, insbesondere nicht von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der ihm nichtsdestotrotz als Anhaltspunkt bei der Beurteilung von Situationen dienen wird, die geeignet sind, zu Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu führen⁸⁾.

Der Ausschuss wird sich ebensowenig mit Fragen beschäftigen, die in Verfahren, die vor den Organen der Europäischen Menschenrechtskonvention hängig sind, aufgeworfen werden (*Art. 17 Abs. 2*)⁹⁾.

322

Das Übereinkommen errichtet einen Mechanismus, der darauf abzielt, die Folter zu verhüten und den Schutz der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verstärken; es beeinträchtigt die Bestimmungen des Landesrechts oder der internationalen Verträge, die diesen Personen einen weitergehenden Schutz gewähren, nicht (*Art. 17 Abs. 1*). Es handelt sich dabei um eine Bestimmung, die man in den meisten der internationalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte vorfindet (vgl. z. B. Art. 60 EMRK).

323

Das Übereinkommen findet unter allen Umständen, sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten, Anwendung. In diesem Zusammenhang sei auch an die Genfer Abkommen erinnert, die dem IKRK und den Schutzmächten spezifische Aufträge erteilen, Haftorte auch in Zeiten bewaffneter Konflikte zu besuchen. Wegen der Erfahrung, die das IKRK in dieser Tätigkeit erworben hat – sie hat dem vorliegenden Übereinkommen als Modell gedient –, hat es sich als notwendig erwiesen, im Übereinkommen auf die Genfer Abkommen von 1949 und ihre Zusatzprotokolle von 1977 Rücksicht zu nehmen (*Art. 17 Abs. 3*)¹⁰⁾.

Deshalb sind im Falle eines internationalen oder nicht internationalen bewaffneten Konfliktes die durch die Genfer Abkommen errichteten Kontrollmechanismen vorrangig anwendbar, d. h. die Besuche werden von Vertretern oder De-

⁸⁾ Zu diesen Begriffen in der Rechtsprechung der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vgl. Frédéric Sudre, *Revue générale de droit international public*, 1984 vol. 89, n° 4, S. 825 ff. und Giorgio Malinverni, Schweizerische Juristische Kartothek, Karte Nr. 1371, auf dem Stand vom 1. Juli 1983.

⁹⁾ Angesichts der zwischen dem Übereinkommen und der EMRK (vor allem Art. 3 und 5) bestehenden besonderen Beziehungen hat es sich als notwendig erwiesen, sicherzustellen, dass die von den Vertragsparteien in Bezug auf die EMRK übernommenen Verpflichtungen, ebenso wie die durch die Konvention der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Ministerkomitee übertragenen Zuständigkeiten, unverändert bleiben.

¹⁰⁾ Bei der Ausarbeitung des Übereinkommens hatte die schweizerische Delegation grosse Mühe, die anderen Delegationen von der Notwendigkeit zu überzeugen, den Genfer Abkommen und dem IKRK allgemeinen Vorrang einzuräumen.

legierten des IKRK¹¹⁾ oder der Schutzmächte vorgenommen. Der neue Ausschuss wird jedoch Besuche an jenen Orten vornehmen können, die das IKRK oder die Schutzmächte – insbesondere im Falle eines nicht internationalen bewaffneten Konfliktes – nicht «tatsächlich» und «regelmässig» besuchen. Wenn das IKRK während Unruhesituationen oder Situationen innerer Spannungen in einem bestimmten Land auf Grund von bilateralen Verträgen, also ausserhalb des Anwendungsbereichs der Genfer Abkommen, Besuche durchführt, wird es Sache des Ausschusses sein, seine Haltung festzulegen, indem er einerseits die vom IKRK unternommene Tätigkeit, andererseits die Situation und den Status der Personen, die Gegenstand eines Besuchs sein könnten, berücksichtigt. Um jegliche Überschneidung zu vermeiden, wird es notwendig sein, dass sich der Europäische Ausschuss und das IKRK über ihre jeweilige Tätigkeit verständigen.

324

Wie weiter oben bereits ausgeführt wurde, ist es nicht die Aufgabe des Ausschusses, Staaten anzuklagen oder zu verurteilen, sondern durch Zusammenarbeit mit ihren Behörden ihr Vertrauen zu gewinnen (*Art. 3*) und ihnen Ratschläge im Hinblick auf einen verstärkten Schutz der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu geben. Dieser allgemeine Grundsatz der Zusammenarbeit ist auf alle Tätigkeitsphasen des Ausschusses anwendbar.

33

Der Ausschuss, dem jeweils nur ein Angehöriger desselben Staates angehören darf, setzt sich aus einer Zahl von Mitgliedern zusammen, die derjenigen der Vertragsparteien entspricht. Die Mitglieder werden unter Persönlichkeiten von hohem sittlichem Ansehen ausgewählt, die für ihre Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte bekannt sind oder in den vom Übereinkommen erfassten Bereichen, beispielsweise im Strafvollzug oder auf medizinischem Gebiet, über berufliche Erfahrung verfügen (*Art. 4 Abs. 1–3*). Die Mitglieder des Ausschusses werden vom Ministerkomitee mit absoluter Stimmenmehrheit für die Dauer von vier Jahren gewählt¹²⁾ und sind nur einmal wiederwählbar (*Art. 5*); sie sind in persönlicher Eigenschaft tätig und müssen den Anforderungen der Unabhängigkeit, der Unparteilichkeit, der Disponibilität und der Vertraulichkeit, die die Ausübung ihrer Funktion erfordert, genügen (*Art. 4 Abs. 4 und 13*). Unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale seiner Aufgaben finden die Sitzungen des Ausschusses unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt (*Art. 6 Abs. 1*), und die Informationen, die er bei einem Besuch erhält, der Bericht, den er nach einem Besuch erstellt, und seine Konsultationen mit dem betreffenden Staat sind vertraulich (*Art. 11 Abs. 1*); der Ausschuss ist bei Anwesenheit der

¹¹⁾ Vgl. insbesondere Artikel 126 des dritten und Artikel 143 des vierten Genfer Abkommens.

¹²⁾ In ihrem Gutachten Nr. 133 vom 31. März 1987 wünschte die Beratende Versammlung, dass die Amtszeit auf sechs Jahre verlängert wird, damit in der Praxis des Ausschusses eine grössere Kontinuität sichergestellt sei.

Mehrheit seiner Mitglieder beschlussfähig, seine Beschlüsse werden mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst, sein Sekretariat wird vom Generalsekretariat des Europarates gestellt, und er gibt sich eine eigene Geschäftsordnung (*Art. 6 Abs. 1, 2 und 3*).

341

Der Ausschuss organisiert regelmässige oder *ad hoc*-Besuche an Orten, wo sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist (*Art. 7 Abs. 1*). In bezug auf die regelmässigen Besuche wird der Ausschuss, soweit dies möglich ist, darauf achten müssen, dass die Besuche in den verschiedenen Staaten gleichmässig verteilt werden und dass er, wenn seine Tätigkeit wirksam sein soll, die Anzahl der zu besuchenden Orte in diesen Staaten berücksichtigt. In bezug auf die *ad hoc*-Besuche, welchen unter den jeweiligen Umständen Vorrang eingeräumt werden soll, liegt es im Ermessen des Ausschusses, wann er einen Besuch für erforderlich hält und auf welchen Grundlagen sein Beschluss beruht, ob beispielsweise auf Mitteilungen von Einzelpersonen oder nichtgouvernementalen Organisationen, auf Zeitungsartikeln, auf einem ausdrücklichen Ersuchen eines Staates, usw. Im übrigen kann der Ausschuss, wenn er es für notwendig hält, erneute Besuche in demselben Land organisieren, beispielsweise um zu überprüfen, ob sich in der Zwischenzeit die Lage der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, gebessert hat.

342

Die Besuche werden in der Regel von mindestens zwei Mitgliedern (in dringenden Fällen reicht ein Mitglied aus) des Ausschusses durchgeführt, die im Namen des Ausschusses handeln, mit der allgemeinen Führung des Besuches betraut sind und die Verantwortung für die Schlussfolgerungen übernehmen, die sie dem Ausschuss nach dem Besuch vorlegen. Wenn der Ausschuss es für notwendig hält, kann er sich von Sachverständigen unterstützen lassen (*Art. 7 Abs. 2*), die in den vom Übereinkommen erfassten Bereichen Kenntnisse und Erfahrungen besitzen (*Art. 14 Abs. 2*), zum Beispiel von Personen mit besonderer Ausbildung oder Erfahrung in humanitären Missionen oder von Personen, die über eine medizinische Ausbildung verfügen oder besondere Sachkenntnis im Bereich der Behandlung von inhaftierten Personen oder der Strafanstaltssysteme besitzen¹³⁾.

Diese Sachverständigen handeln nach den Weisungen und unter der Verantwortung des Ausschusses und sind, wie die Mitglieder des Ausschusses, an dieselben Verpflichtungen der Unabhängigkeit, der Unparteilichkeit, der Disponibilität und der Vertraulichkeit gehalten (*Art. 13 und 14 Abs. 2*). Anzuführen ist, dass einem Sachverständigen, der den Ausschuss unterstützt, von einer Vertragspar-

¹³⁾ Diejenigen Personen, die diesem Anforderungsprofil am besten gerecht werden, sind die Experten des IKRK; sie verfügen in der Tat über eine besondere Ausbildung und haben grosse Erfahrung in Besuchen von Haftorten.

tei ausnahmsweise und so schnell als möglich die Teilnahme an Besuchen oder an einem bestimmten Besuch eines seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Ortes verweigert werden kann¹⁴⁾ (*Art. 14 Abs. 3*). Wenn dies der Fall ist, kann der Ausschuss den betreffenden Staat um eine Begründung ersuchen, wobei davon ausgegangen wird, dass die Anfrage und jede Antwort dieses Staates vertraulich sind.

343

Nach dem Übereinkommen muss der Ausschuss der Regierung der betreffenden Vertragspartei vorgängig seine Absicht notifizieren, einen Besuch durchzuführen (*Art. 8 Abs. 1*). Er gibt dabei die Namen der am Besuch teilnehmenden Mitglieder und der Personen, die sie unterstützen werden, an (*Art. 14 Abs. 2*). Nach einer solchen Notifikation kann der Ausschuss jederzeit irgendeinen Ort besuchen, der der Hoheitsgewalt dieses Staates untersteht und an dem sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist (vgl. oben Art. 2). In dieser Hinsicht sollte der Ausschuss den Behörden des betreffenden Staates gemäss dem Grundsatz der Zusammenarbeit (vgl. oben Art. 3) in der Regel die notwendige Zeit lassen, um den Besuch so wirksam als möglich zu gestalten. In Ausnahmefällen (etwa bei Ausrufung des Ausnahmezustandes) kann der Besuch jedoch unmittelbar nach der Notifikation stattfinden. Andererseits sollte der Ausschuss auch keine zu lange Frist verstreichen lassen, bevor er den Besuch durchführt. Im übrigen präzisiert der Ausschuss in der Notifikation die Orte, die er zu besuchen beabsichtigt, was ihn nicht daran hindert, im Verlaufe seiner Mission andere Orte zu besuchen. Die Vertragsparteien teilen dem Ausschuss die Behörde mit, die für die Entgegennahme der Notifikation zuständig ist, sowie Name und Anschrift von Verbindungsbeamten, die sie bezeichnen können, um die Notifikation und die Aufgabe des Ausschusses während eines Besuches zu erleichtern (*Art. 15*).

344

Das Übereinkommen zählt auch die Erleichterungen auf, die die betreffende Vertragspartei dem Ausschuss oder der Delegation, die einen Besuch in dessen Namen durchführt¹⁵⁾, vor, während und nach dem Besuch zu gewähren hat. Im übrigen wird davon ausgegangen, dass dem Ausschuss auch jede sonstige notwendige Unterstützung gewährt werden sollte, welche die Durchführung seiner

¹⁴⁾ Diese Bestimmung ist auf Ersuchen einiger Staaten hin in das Übereinkommen eingefügt worden, die ihren Behörden die Möglichkeit vorbehalten wollten, einen Sachverständigen zurückzuweisen, der die in Artikel 13 und 14 Absatz 2, festgelegten Anforderungen nicht erfüllt, so etwa eine Person, von der sie vermuten, sie wolle einen Besuch zu politischen Zwecken missbrauchen, indem sie zum Beispiel den Vertraulichkeitsgrundsatz gefährdet.

¹⁵⁾ Mit Ausnahme von Artikel 8 Absatz 1, wo er sich auf den Ausschuss als Ganzes bezieht, bezeichnet der Hinweis auf den «Ausschuss» in diesem Artikel, wie auch in den Artikeln 3, 9, 14 Absatz 3 und 17 Absatz 3 auch die Delegation, die einen Besuch im Namen des Ausschusses durchführt.

Aufgabe erleichtert. Die nach dem Übereinkommen bestehenden Erleichterungen sind die folgenden (*Art. 8 Abs. 2 Bst. a–d und Abs. 3 und 4*):

(Bst. a): Der freie Zugang zum Hoheitsgebiet der betreffenden Vertragspartei – die Mitglieder der Delegation sind demzufolge den Einwanderungsbestimmungen der Vertragsparteien nicht unterworfen – und das Recht, sich dort uneingeschränkt zu bewegen, ausser in den Gebieten, zu denen der Zugang aus Gründen der nationalen Verteidigung beschränkt ist (vgl. unten Art. 9). Damit der Ausschuss seine Aufgabe in voller Unabhängigkeit ausüben kann, geniessen seine Mitglieder und die sie begleitenden Sachverständigen Vorrechte und Immunitäten, die als integrierender Bestandteil des Übereinkommens in einer Anlage dazu ausgeführt sind (*Art. 16*). Diese Vorrechte und Immunitäten entsprechen denjenigen, die den Mitgliedern der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gewährt werden (vgl. Art. 59 EMRK und die Zusatzprotokolle 2 und 4, SR 0.192.110.32/.34, zum Allgemeinen Abkommen von 1949 über die Vorrechte und Immunitäten des Europäischen Parlamentes, SR 0.192.110.3);

(Bst. b): Eine Liste der Orte, wo sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist, die die Art der Einrichtung (Polizeiposten, Gefängnis, psychiatrische Anstalt, Militärkasernen, usw.) ausführt;

(Bst. c): Die Möglichkeit des Ausschusses, sich nach Belieben an jeden Ort zu begeben, wo sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist¹⁶⁾, eingeschlossen das Recht, sich innerhalb dieser Orte ungehindert zu bewegen;

(Bst. d): Der Zugang zu allen Informationen, die der Ausschuss zur Erfüllung seiner Aufgabe benötigt, zum Beispiel Auskünfte über eine bestimmte Person, einschliesslich ihres Haftortes. Bei der Beschaffung solcher Informationen hat der Ausschuss die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und das innerstaatliche Ständerecht zu beachten, insbesondere die Bestimmungen über den Datenschutz und das Arztgeheimnis;

(Abs. 3): Das Recht, sich mit Personen, denen die Freiheit entzogen ist, ohne Zeugen zu unterhalten, insofern es nicht seine eigenen Dolmetscher sind. Falls sich eine Person, der die Freiheit entzogen ist, nicht mit den Delegierten unterhalten will, müssen diese sich davon überzeugen können, dass dies tatsächlich der Fall ist;

(Abs. 4): Das Recht, ungehindert in Kontakt mit jeder Person zu treten, die dem Ausschuss nützliche Auskünfte im Hinblick auf die Erfüllung seiner Aufgabe geben kann und will, zum Beispiel mit den Familien, Ärzten, Krankenschwestern, Gefängniswärtern oder Sozialhelfern der Personen, denen die Freiheit entzogen ist.

¹⁶⁾ Das Recht des Ausschusses auf Zugang zu einem bestimmten Ort kann jedoch im Fall aussergewöhnlicher Umstände beschränkt werden (vgl. unten Art. 9).

345

Das Übereinkommen gewährt dem Ausschuss auch das Recht, während eines Besuches den zuständigen Behörden der betreffenden Vertragspartei Beobachtungen sogleich mitzuteilen, zum Beispiel, wenn dies dringend notwendig ist, um eine Verbesserung der Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu erreichen (*Art. 8 Abs. 5*).

346

Eine Bestimmung des Übereinkommens anerkennt, dass trotz der Verpflichtung, Besuche durch den Ausschuss zuzulassen, aussergewöhnliche Umstände die zeitliche Verschiebung eines Besuches oder eine gewisse Einschränkung des Zugangsrechtes des Ausschusses zu einem bestimmten Ort rechtfertigen können (*Art. 9*)¹⁷⁾. Auf folgende aussergewöhnliche Umstände kann sich ein Staat zu einem gegebenen Zeitpunkt berufen: Schutz der nationalen Verteidigung oder der öffentlichen Sicherheit, zwingende Notwendigkeit, eine schwere Straftat zu verhindern, schwere Störungen der Ordnung an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, die Tatsache, dass sich der Besuch einer Person, der die Freiheit entzogen ist, zu einem bestimmten Zeitpunkt gesundheitsschädigend auswirken könnte; schliesslich das Bemühen, eine dringende Vernehmung in einer laufenden Ermittlung im Zusammenhang mit einer schweren Straftat nicht zu gefährden.

In solchen aussergewöhnlichen Umständen können die zuständigen Behörden der betreffenden Vertragspartei dem Ausschuss gegenüber Einwände gegen einen Besuch zu dem von ihm vorgeschlagenen Zeitpunkt oder am vorgeschlagenen Ort geltend machen.

Bei derartigen Einwänden sind der Ausschuss und die betreffende Vertragspartei – in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Zusammenarbeit, der ihre Beziehungen prägen soll (vgl. oben Art. 3) – verpflichtet, Konsultationen aufzunehmen, um die Lage zu klären und zu einer Einigung zu gelangen, die es dem Ausschuss erlaubt, seine Aufgabe so rasch und wirksam als möglich auszuüben. So kann die Regelung im Falle von Einwänden gegen den Besuch eines bestimmten Ortes, dessen Zugang aus Gründen der nationalen Verteidigung beschränkt ist, vorsehen, dass jede Person, der an diesem Ort die Freiheit entzogen ist, an einen anderen Ort verlegt wird, wo sie vom Ausschuss besucht werden kann. Solange der Besuch nicht stattgefunden hat, ist die Vertragspartei verpflichtet, dem Ausschuss Auskünfte über jede Person, der an diesem Ort die Freiheit entzogen ist, zu erteilen.

¹⁷⁾ Artikel 9 musste in das Übereinkommen aufgenommen werden, weil sich nicht alle Staaten damit einverstanden erklären konnten, dass gemäss einer der Schlussbestimmungen des Übereinkommens (vgl. unten Art. 21) kein Vorbehalt erlaubt ist. Artikel 9 kommt demzufolge einem ausgehandelten Vorbehalt im Rahmen des Übereinkommens gleich; er stellt eine Einschränkung der grundsätzlichen Verpflichtung dar, Besuche durch den Ausschuss zuzulassen (vgl. oben Art. 2).

Nach jedem Besuch übermittelt der Ausschuss der betreffenden Vertragspartei den Bericht, den er über die bei diesem Besuch festgestellten Tatsachen verfasst hat und der jede vom besuchten Staat allenfalls vorgelegte Äusserung berücksichtigt. Dieser Bericht enthält auch die Empfehlungen, die der Ausschuss im Hinblick auf das angestrebte Ziel, nämlich die Verstärkung des Schutzes der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, für erforderlich hält (*Art. 10 Abs. 1*).

Der Ausschuss veröffentlicht seinen Bericht zusammen mit jeglicher Stellungnahme des betreffenden Staates, wenn dieser darum ersucht (*Art. 11 Abs. 2*)¹⁸⁾. Hingegen dürfen keine personenbezogenen Daten ohne ausdrückliche Zustimmung des Betroffenen veröffentlicht werden (*Art. 11 Abs. 3*), ausser wenn seine Identität nicht preisgegeben wird oder aufgrund des Zusammenhangs nicht festgestellt werden kann.

Verweigert ein Staat die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss (vgl. oben Art. 3) oder lehnt er es ab, die Lage der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, im Sinne der Empfehlungen zu verbessern, so kann der Ausschuss, nachdem der Staat Gelegenheit erhalten hat, sich zu äussern, beschliessen, eine öffentliche Erklärung abzugeben. Angesichts der aussergewöhnlichen Bedeutung eines solchen Beschlusses, der die einzige Sanktion und das letzte Mittel des Ausschusses darstellt, um die Lage der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, in einem Staat zu verbessern, ist für eine solche Erklärung eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Ausschusses erforderlich (*Art. 10 Abs. 2*). Es ist davon auszugehen, dass eine derartige Erklärung Auskünfte nicht berücksichtigen darf, die auf vertrauliche Weise erhalten worden sind oder sich auf laufende Ermittlungen beziehen.

Der Ausschuss legt dem Ministerkomitee alljährlich einen allgemeinen Bericht über seine Tätigkeit vor (Organisation und interne Arbeitsweise des Ausschusses, Angabe der besuchten Staaten, Ausführungen über die allgemeine Lage der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, usw.). Darauf wird der Bericht der Beratenden Versammlung zugeleitet und veröffentlicht (*Art. 12*).

36

Die Schlussbestimmungen des Übereinkommens (*Art. 18–23*) entsprechen dem vom Ministerkomitee für derartige Bestimmungen angenommenen Modell. Eine dieser Bestimmungen (*Art. 19*) sieht vor, dass das Übereinkommen in Kraft tritt, nachdem sieben¹⁹⁾ Mitgliedstaaten des Europarates²⁰⁾ ihre Zustimmung ausge-

¹⁸⁾ Es ist davon auszugehen, dass der Staat, wenn er den Bericht selbst veröffentlicht, diesen vollständig zu veröffentlichen hat.

¹⁹⁾ Einige Staaten hätten es vorgezogen, wenn das Übereinkommen erst nach elf Ratifikationen in Kraft treten würde. In ihrem Gutachten Nr. 133 vom 31. März 1987 war die Beratende Versammlung, wie auch die Schweiz, der Ansicht, dass fünf Ratifikationen ausreichen sollten, dies, um das Inkrafttreten des Übereinkommens zu beschleunigen.

²⁰⁾ Um auf die vertraulichen Berichte, die zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates bestehen, die alle Vertragsparteien der EMRK sind (zu den besonderen Beziehungen zwischen der EMRK und dem neuen Übereinkommen vgl. die Präambel des Überein-

drückt haben, durch das Übereinkommen gebunden zu sein. Eine andere wichtige Bestimmung der Schlussbestimmungen (*Art. 21*) sieht vor, dass kein Vorbehalt zulässig ist²¹⁾.

4 Abschiessende Beurteilung

41

Das Übereinkommen von 1987, das mit einem nichtgerichtlichen Mechanismus vorbeugenden Charakters ausgestattet ist, der sich auf Besuche stützt, die von einem internationalen Ausschuss durchgeführt werden, um den Schutz der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken, stellt in bezug auf das schweizerische Recht und auf die Anwendung des internationalen Kontrollsystems der Genfer Abkommen keine Probleme. Die von den Delegierten des IKRK in Zeiten bewaffneter Konflikte durchgeführten Besuche sollten dadurch nicht beeinträchtigt werden. Ebenso wird die Tätigkeit des IKRK in Zeiten von Unruhen oder inneren Spannungen (durch seinen Abkommensauftrag nicht gedeckte Situationen) in dem Masse nicht gestört werden, als der Europäische Ausschuss und das IKRK sich über ihre Tätigkeiten in solchen Situationen verständigen werden.

42

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und die schweizerische Strafanstaltsdirektorenkonferenz waren schon 1980 über die Idee eines Übereinkommens vorbeugenden Charakters, das sich auf ein System von Besuchen der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, durch ein internationales Organ stützt, konsultiert worden und hatten sich in befürwortendem Sinne dazu geäußert. Darüber hinaus hatte die schweizerische Delegation bei der Beratenden Versammlung des Europarates den Übereinkommensentwurf, den die besagte Versammlung dem Ministerkomitee 1983 vorgelegt hatte, unterstützt. Die Bundesversammlung ihrerseits ist anlässlich ihrer Sommersession 1984 unterrichtet worden. Weiter hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren im April 1987 vom Entwurf des Europäischen Übereinkommens, wie ihn das Ministerkomitee angenommen hatte, Kenntnis genommen und wurde im April dieses Jahres von der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Po-

kommens sowie die Fussnoten 7–9), Rücksicht zu nehmen, ist vorgesehen, dass nur diese Staaten Vertragsparteien des vorliegenden Übereinkommens werden können. Diese Lösung hat sich auch im Hinblick auf die Tatsache aufgedrängt, dass das neue Übereinkommen Bemühungen, die in demselben Bereich auf universeller Ebene oder auf anderen regionalen Ebenen unternommen werden, nicht konkurrenzieren will (vgl. den Werdegang, oben Ziff. 1).

²¹⁾ Dieser Artikel ist wegen der Befürchtung aufgenommen worden, dass Vorbehalte der Staaten das durch das Übereinkommen eingeführte Besuchssystem vorbeugenden Charakters seiner Substanz entleeren und ihm seine Wirksamkeit nehmen könnten. Hingegen musste ein ausgehandelter Vorbehalt in den Übereinkommenstext aufgenommen werden (vgl. oben Art. 9 und Fussnote 17).

lizeidementes darüber informiert, dass der Bundesrat das Übereinkommen am 26. November 1987 unterzeichnet hat und beabsichtigt, es der Bundesversammlung noch in diesem Jahr zur Genehmigung vorzulegen. Weiter habe er darauf verzichtet, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, weil die interessierten Kreise – insbesondere die Kantone über die oben genannte Konferenz – ausgiebig die Möglichkeit gehabt haben, sich zu diesem Thema zu äussern.

43

Mit der Unterzeichnung des Übereinkommens am 26. November 1987, dem Tag seiner Auflage zur Unterzeichnung, hat der Bundesrat gezeigt, dass die Verstärkung des generellen Verbotes der Folter durch wirksame vorbeugende Massnahmen auf internationaler Ebene für die Schweiz ein vorrangiges Ziel auf dem Weg zu einem verbesserten Schutz der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, darstellt.

Das Übereinkommen wird drei Monate, nachdem sieben Staaten seine Vertragsparteien geworden sind, in Kraft treten. Durch eine baldige Ratifikation des Übereinkommens könnte die Schweiz, die bei seiner Ausarbeitung eine führende Rolle gespielt hat, dazu beitragen, dass es so rasch als möglich in Kraft tritt.

44

Im Rahmen der allgemeinen Bemühungen der Schweiz im Kampf gegen die Folter gilt es gleichfalls anzuführen, dass:

- das Übereinkommen von 1987 das in der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehene System zur Überwachung der Einhaltung des Artikels 3 EMRK²²⁾ auf nützliche Art und Weise ergänzen wird;
- das Übereinkommen von 1987 auch das Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe²³⁾ auf nützliche Art und Weise ergänzen wird. Jenes Übereinkommen verstärkt das in diesem Bereich in Kraft stehende internationale Recht in mehreren Punkten und verfügt über ein internationales Kontrollsystem²⁴⁾, das man sich allerdings wirksamer gewünscht hätte (vgl. dazu BBl 1985 III 297, Ziff. 4);

²²⁾ NB: Die Organe von Strassburg haben bisher viermal die Gelegenheit gehabt, in der Folge von gegen die Schweiz gerichteten Beschwerden festzustellen, dass unser Land Artikel 3 EMRK nicht verletzt hatte (Fall Eggs, DR 6, S. 70 ff.; Fall Bonnechaux, DR 18, S. 100 ff. und 125; Fall Kröcher und Möller, DR 1983, S. 24 ff.; Fall Bonzi, DR 12, S. 185).

²³⁾ Das Europäische Übereinkommen von 1987 könnte dem Entwurf eines Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1984, das sich auf einen analogen vorbeugenden Mechanismus stützt, neue Impulse verleihen (vgl. den Werdegang, Ziff. 1). Es könnte auch als Vorbild für ähnliche Initiativen auf anderen regionalen Ebenen dienen, zum Beispiel im Rahmen der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS), worum sich das SKGF und die ICJ bereits seit 1987 bemühen.

²⁴⁾ Ein Schweizer, Prof. J. Voyame, ist einer der zehn Sachverständigen, die von den Vertragsparteien des Übereinkommens am 26. November 1987 zu Mitgliedern des Ausschusses gewählt worden sind.

- unser Land in grossem Ausmass (1984 und 1986 je 150 000 Fr.) an den Fonds der Vereinten Nationen für die Opfer der Folter beiträgt, der bezweckt, den Opfern und deren Familien medizinische, psychologische, soziale, finanzielle und rechtliche Hilfe zukommen zu lassen;
- unser Land die 1985 von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen unternommene Initiative zur Einsetzung eines besonderen Berichterstatters unterstützt hat, der bei jedem Staat, der zu ernsthaften Vermutungen über Folterpraktiken Anlass gibt, ungehindert intervenieren darf, auch wenn dieser Staat nicht Vertragspartei des Übereinkommens von 1984 gegen Folter ist²⁵⁾;
- die Eidgenossenschaft jedes Jahr an die Kosten beiträgt, die dem IKRK aus Besuchen inhaftierter Personen in zahlreichen Ländern der ganzen Welt entstehen²⁶⁾. Diese Besuche sind ein wichtiger Beitrag zum Schutz dieser Personen gegen Folter;
- auf bilateraler Ebene das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) von Fall zu Fall auf diplomatischem Weg zugunsten von Personen schweizerischer oder ausländischer Staatsangehörigkeit interveniert, deren körperliche oder geistige Integrität schwer verletzt worden ist. Da jede Demarche auf objektiven und zuverlässigen Informationen beruhen muss, unterhalten das EDA und unsere Vertretungen in der Schweiz und im Ausland regelmässige Kontakte mit Organisationen zur Verteidigung der Menschenrechte, die, neben anderen, wertvolle Informationsquellen darstellen, ohne die es oftmals schwierig wäre, in Kenntnis der Sachlage zu intervenieren. Zu diesem Zweck gewähren die Bundesbehörden sowie einige kantonale und kommunale Behörden einigen dieser Organisationen mit Sitz in Genf, dem Sitz der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, finanzielle Unterstützung.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass sich unser Land auf bilateraler und multilateraler Ebene aktiv für einen verbesserten Schutz der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe einsetzt, und zwar sowohl durch Verhütung und Ahndung solcher Praktiken als auch durch Wiedergutmachung an deren Opfern. Wir sind deshalb der Ansicht, dem von der Bundesversammlung in der Motion Werner Schmid vom 17. Dezember 1970 ausgesprochenen Wunsch nach einer «Internationalen Konvention zum Schutz politischer Häftlinge», entsprochen zu haben, und schlagen Ihnen vor, diese Motion abzuschreiben.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Nach ständiger Praxis des Ministerkomitees des Europarates werden die Kosten für die Durchführung des Übereinkommens den 21 Mitgliedstaaten des Europarates im Rahmen seines allgemeinen Budgets auferlegt werden.

²⁵⁾ Die beiden ersten, vom besonderen Berichterstatter 1986 und 1987 vorgelegten Berichte lassen den Schluss zu, dass diese neue Einrichtung bald positive und konkrete Auswirkungen für die Personen, denen die Freiheit entzogen ist, haben könnte.

²⁶⁾ Vgl. die Botschaft vom 27. Februar 1985 betreffend den ordentlichen Beitrag der Eidgenossenschaft an das IKRK (BBl 1985 I 885).

Die Durchführung des Übereinkommens hat keine Auswirkung auf den Personalbestand des Bundes.

Das Inkrafttreten des Übereinkommens hat keinerlei finanzielle oder personelle Folgen für die Kantone und Gemeinden.

6 **Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987–1991 angekündigt (BBl 1988 I 395, Anhang 2).

7 **Verfassungsmässigkeit**

Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfs des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ergibt sich aus Artikel 8 der Bundesverfassung, der dem Bund die Kompetenz gibt, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Artikel 85 Ziffer 5 BV gibt der Bundesversammlung die Genehmigungskompetenz.

Das Übereinkommen kann jederzeit gekündigt werden. Es beinhaltet keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation. Aus den nachstehenden Gründen stellt es auch keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne von Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV dar.

Der Bundesrat hat in den vergangenen Jahren verschiedentlich die Gelegenheit gehabt, sich zum Begriff der multilateralen Rechtsvereinheitlichung zu äussern (vgl. letztmals BBl 1987 III 190). Er liess sich dabei von der konstanten Praxis leiten, die auch von den eidgenössischen Räten nie in Frage gestellt wurde, dass nur jene Verträge zwingend dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c BV zu unterstellen sind, die Einheitsrecht enthalten, das im wesentlichen direkt anwendbar ist und ein bestimmtes, genau umschriebenes Rechtsgebiet genügend umfassend regelt, d. h. jenen Mindestumfang aufweist, der auch nach landesrechtlichen Massstäben die Schaffung eines separaten Gesetzes als sinnvoll erscheinen liesse.

Bei zwei kürzlich unterbreiteten Botschaften betreffend die Genehmigung verschiedener internationaler Übereinkommen über die Seeschifffahrt (BBl 1986 II 748) und die Protokolle Nr. 6, 7 und 8 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (BBl 1986 II 616) hat das Parlament diese Praxis präzisiert und entschieden, dass in Einzelfällen wegen der Bedeutung und der Art der Bestimmungen oder weil internationale Kontrollorgane geschaffen werden auch dann eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung vorliegen könne, wenn die in Frage stehenden internationalen Normen nicht zahlreich sind (vgl. insbesondere Amtl. Bull. S 1986 488 ff.; N 1986 1230 ff.; S 1987 24 ff.; N 1987 552).

Der Bundesrat hat von den Überlegungen der eidgenössischen Räte Kenntnis genommen und wird in jedem Einzelfall prüfen, ob sie im Lichte der verfassungsmässigen Ordnung der Schweiz zu konkretisieren seien. Die Verfassung macht eine klare Unterscheidung zwischen dem internen Gesetzgebungsverfahren

ren einerseits und dem Abschluss internationaler Verträge anderseits, namentlich in bezug auf das Referendum (BBl 1974 II 1149). Er erinnert bei dieser Gelegenheit daran, dass gemäss Artikel 89 Absatz 4 BV die eidgenössischen Räte jederzeit die Möglichkeit haben, einen internationalen Vertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen, insbesondere, wenn sie ihm eine besondere Bedeutung zumessen.

In der vorliegenden Botschaft muss das vom Parlament aufgeworfene Problem nicht geprüft werden, da kein Zweifel besteht, dass die im Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe enthaltenen Bestimmungen keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne der erwähnten Verfassungsbestimmungen enthalten. Wie oben dargelegt, verpflichtet das Übereinkommen die Vertragsstaaten, dem durch das Übereinkommen eingesetzten internationalen Ausschuss zu gestatten, alle der Hoheitsgewalt einer Vertragspartei unterstehenden Orte, an denen Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist, zu besuchen. Der damit eingeführte internationale Kontrollmechanismus zielt darauf ab, die Einhaltung der durch die Staaten eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen. Andererseits statuiert das Übereinkommen für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, keinen subjektiven Anspruch auf Besuch durch den Ausschuss.

Ein für den einzelnen direkt anwendbares Einheitsrecht wird durch das Übereinkommen somit nicht geschaffen.

Der zu Ihrer Genehmigung unterbreitete Bundesbeschluss unterliegt somit nicht dem fakultativen Referendum.

**Bundesbeschluss
betreffend das Europäische Übereinkommen
zur Verhütung von Folter und unmenschlicher
oder erniedrigender Behandlung oder Strafe**

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 11. Mai 1988¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Das Europäische Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe wird genehmigt.

² Der Bundesrat wird ermächtigt, das Übereinkommen zu ratifizieren.

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

2546

¹⁾ BBl 1988 II 897

Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Übereinkommen unterzeichnen, in Anbetracht der Bestimmungen der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,

eingedenk dessen, dass nach Artikel 3 der genannten Konvention niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden darf,

unter Hinweis darauf, dass Personen, die sich durch eine Verletzung des Artikels 3 beschwert fühlen, die in jener Konvention vorgesehenen Verfahren in Anspruch nehmen können,

überzeugt, dass der Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe durch nichtgerichtliche Massnahmen vorbeugender Art, die auf Besuchen beruhen, verstärkt werden könnte,

sind wie folgt übereingekommen:

Kapitel I

Artikel 1

Es wird ein Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (im folgenden als «Ausschuss» bezeichnet) errichtet. Der Ausschuss prüft durch Besuche die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, um erforderlichenfalls den Schutz dieser Personen vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken.

Artikel 2

Jede Vertragspartei lässt Besuche nach diesem Übereinkommen an allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Orten zu, an denen Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist.

¹⁾ Übersetzung aus dem englischen und französischen Originaltext.

Artikel 3

Bei der Anwendung dieses Übereinkommens arbeiten der Ausschuss und die zuständigen innerstaatlichen Behörden der betreffenden Vertragspartei zusammen.

Kapitel II**Artikel 4**

1. Die Zahl der Mitglieder des Ausschusses entspricht derjenigen der Vertragsparteien.
2. Die Mitglieder des Ausschusses werden unter Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen ausgewählt, die für ihre Sachkenntnis auf dem Gebiet der Menschenrechte bekannt sind oder in den von diesem Übereinkommen erfassten Bereichen über berufliche Erfahrung verfügen.
3. Dem Ausschuss darf jeweils nur ein Angehöriger desselben Staates angehören.
4. Die Mitglieder sind in persönlicher Eigenschaft tätig; sie müssen unabhängig und unparteiisch sein und dem Ausschuss zur wirksamen Mitarbeit zur Verfügung stehen.

Artikel 5

1. Die Mitglieder des Ausschusses werden vom Ministerkomitee des Europarats mit absoluter Stimmenmehrheit nach einem vom Büro der Beratenden Versammlung des Europarats aufgestellten Namensverzeichnis gewählt; die nationale Delegation jeder Vertragspartei in der Beratenden Versammlung schlägt drei Kandidaten vor, darunter mindestens zwei eigene Staatsangehörige.
2. Nach demselben Verfahren werden freigewordene Sitze neu besetzt.
3. Die Mitglieder des Ausschusses werden für die Dauer von vier Jahren gewählt. Sie können nur einmal wiedergewählt werden. Die Amtszeit von drei der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder läuft jedoch nach zwei Jahren ab. Die Mitglieder, deren Amtszeit nach Ablauf der ersten Amtsperiode von zwei Jahren endet, werden vom Generalsekretär des Europarats unmittelbar nach der ersten Wahl durch das Los bestimmt.

Artikel 6

1. Die Sitzungen des Ausschusses finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Der Ausschuss ist bei Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder beschlussfähig. Vorbehaltlich des Artikels 10 Absatz 2 fasst der Ausschuss seine Beschlüsse mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder.
2. Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

3. Das Sekretariat des Ausschusses wird vom Generalsekretär des Europarats gestellt.

Kapitel III

Artikel 7

1. Der Ausschuss organisiert Besuche der in Artikel 2 bezeichneten Orte. Neben regelmässigen Besuchen kann der Ausschuss alle weiteren Besuche organisieren, die ihm nach den Umständen erforderlich erscheinen.
2. Die Besuche werden in der Regel von mindestens zwei Mitgliedern des Ausschusses durchgeführt. Der Ausschuss kann sich, sofern er dies für notwendig hält, von Sachverständigen und Dolmetschern unterstützen lassen.

Artikel 8

1. Der Ausschuss notifiziert der Regierung der betreffenden Vertragspartei seine Absicht, einen Besuch durchzuführen. Nach einer solchen Notifikation kann der Ausschuss die in Artikel 2 bezeichneten Orte jederzeit besuchen.
2. Eine Vertragspartei hat dem Ausschuss zur Erfüllung seiner Aufgabe folgende Erleichterungen zu gewähren:
 - a. Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet und das Recht, sich dort uneingeschränkt zu bewegen;
 - b. alle Auskünfte über die Orte, an denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist;
 - c. unbeschränkten Zugang zu allen Orten, an denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist, einschliesslich des Rechts, sich innerhalb dieser Orte ungehindert zu bewegen;
 - d. alle sonstigen der Vertragspartei zur Verfügung stehenden Auskünfte, die der Ausschuss zur Erfüllung seiner Aufgabe benötigt. Bei der Beschaffung solcher Auskünfte beachtet der Ausschuss die innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschliesslich des Standesrechts.
3. Der Ausschuss kann sich mit Personen, denen die Freiheit entzogen ist, ohne Zeugen unterhalten.
4. Der Ausschuss kann sich mit jeder Person, von der er annimmt, dass sie ihm sachdienliche Auskünfte geben kann, ungehindert in Verbindung setzen.
5. Erforderlichenfalls kann der Ausschuss den zuständigen Behörden der betreffenden Vertragspartei seine Beobachtungen sogleich mitteilen.

Artikel 9

1. Unter aussergewöhnlichen Umständen können die zuständigen Behörden der betreffenden Vertragspartei gegenüber dem Ausschuss Einwände gegen einen Besuch zu dem vom Ausschuss vorgeschlagenen Zeitpunkt oder an dem von

ihm vorgeschlagenen Ort geltend machen. Solche Einwände können nur aus Gründen der nationalen Verteidigung oder der öffentlichen Sicherheit oder wegen schwerer Störungen der Ordnung an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, wegen des Gesundheitszustands einer Person oder einer dringenden Vernehmung in einer laufenden Ermittlung im Zusammenhang mit einer schweren Straftat erhoben werden.

2. Werden solche Einwände erhoben, so nehmen der Ausschuss und die Vertragspartei sofort Konsultationen auf, um die Lage zu klären und zu einer Einigung über Regelungen zu gelangen, die es dem Ausschuss ermöglichen, seine Aufgaben so schnell wie möglich zu erfüllen. Diese Regelungen können die Verlegung einer Person, die der Ausschuss zu besuchen beabsichtigt, an einen anderen Ort einschliessen. Solange der Besuch nicht stattgefunden hat, erteilt die Vertragspartei dem Ausschuss Auskünfte über jede betroffene Person.

Artikel 10

1. Nach jedem Besuch verfasst der Ausschuss ein Bericht über die bei dem Besuch festgestellten Tatsachen unter Berücksichtigung von Äusserungen der betreffenden Vertragspartei. Er übermittelt ihr seinen Bericht, der die von ihm für erforderlich gehaltenen Empfehlungen enthält. Der Ausschuss kann Konsultationen mit der Vertragspartei führen, um erforderlichenfalls Verbesserungen des Schutzes von Personen vorzuschlagen, denen die Freiheit entzogen ist.

2. Verweigert die Vertragspartei die Zusammenarbeit oder lehnt sie es ab, die Lage im Sinne der Empfehlungen des Ausschusses zu verbessern, so kann der Ausschuss, nachdem die Vertragspartei Gelegenheit hatte sich zu äussern, mit Zweidrittelmehrheit seiner Mitglieder beschliessen, dazu eine öffentliche Erklärung abzugeben.

Artikel 11

1. Die Informationen, die der Ausschuss bei einem Besuch erhält, sein Bericht und seine Konsultationen mit der betreffenden Vertragspartei sind vertraulich.

2. Der Ausschuss veröffentlicht seinen Bericht zusammen mit einer etwaigen Stellungnahme der betreffenden Vertragspartei, wenn diese darum ersucht.

3. Personenbezogene Daten dürfen jedoch nicht ohne ausdrückliche Zustimmung des Betroffenen veröffentlicht werden.

Artikel 12

Unter Beachtung der in Artikel 11 enthaltenen Bestimmungen über die Vertraulichkeit legt der Ausschuss dem Ministerkomitee alljährlich einen allgemeinen Bericht über seine Tätigkeit vor, welcher der Beratenden Versammlung zugeleitet und veröffentlicht wird.

Artikel 13

Die Mitglieder des Ausschusses, die Sachverständigen und die anderen Personen, die den Ausschuss unterstützen, haben während und nach ihrer Tätigkeit die Vertraulichkeit der ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bekannt gewordenen Tatsachen oder Angaben zu wahren.

Artikel 14

1. Die Namen der Personen, die den Ausschuss unterstützen, werden in der Notifikation nach Artikel 8 Absatz 1 angegeben.
2. Die Sachverständigen handeln nach den Weisungen und unter der Verantwortung des Ausschusses. Sie müssen besondere Kenntnisse und Erfahrungen in den von dem Übereinkommen erfassten Bereichen besitzen und unterliegen in derselben Weise wie die Mitglieder des Ausschusses der Pflicht zur Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Verfügbarkeit.
3. Eine Vertragspartei kann ausnahmsweise erklären, dass einem Sachverständigen oder einer anderen Person, die den Ausschuss unterstützt, die Teilnahme an dem Besuch eines ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Ortes nicht gestattet wird.

Kapitel IV**Artikel 15**

Jede Vertragspartei teilt dem Ausschuss Namen und Anschrift der Behörde, die für die Entgegennahme von Notifikationen an ihre Regierung zuständig ist, sowie etwa von ihr bestimmter Verbindungsbeamter mit.

Artikel 16

Der Ausschuss, seine Mitglieder und die in Artikel 7 Absatz 2 bezeichneten Sachverständigen genießen die in der Anlage zu diesem Übereinkommen bezeichneten Vorrechte und Immunitäten.

Artikel 17

1. Dieses Übereinkommen lässt die Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts oder internationaler Übereinkünfte unberührt, die Personen, denen die Freiheit entzogen ist, weitergehenden Schutz gewähren.
2. Keine Bestimmung dieses Übereinkommens ist so auszulegen, dass sie die Befugnisse der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention oder die von den Vertragsparteien nach jener Konvention eingegangenen Verpflichtungen einschränkt oder aufhebt.

3. Der Ausschuss besucht keine Orte, die von Vertretern oder Delegierten von Schutzmächten oder des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz aufgrund der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und der Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 tatsächlich und regelmässig besucht werden.

Kapitel V

Artikel 18

Dieses Übereinkommen liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf. Es bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

Artikel 19

1. Dieses Übereinkommen tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach dem Tag folgt, an dem sieben Mitgliedstaaten des Europarats nach Artikel 18 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Übereinkommen gebunden zu sein.

2. Für jeden Mitgliedstaat, der später seine Zustimmung ausdrückt, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, tritt es am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde folgt.

Artikel 20

1. Jeder Staat kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete bezeichnen, auf die dieses Übereinkommen Anwendung findet.

2. Jeder Staat kann jederzeit danach durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung die Anwendung dieses Übereinkommens auf jedes weitere in der Erklärung bezeichneten Hoheitsgebiet erstrecken. Das Übereinkommen tritt für dieses Hoheitsgebiet am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Erklärung beim Generalsekretär folgt.

3. Jede nach den Absätzen 1 und 2 abgegebene Erklärung kann in bezug auf jedes darin bezeichnete Hoheitsgebiet durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Die Rücknahme wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 21

Vorbehalte zu diesem Übereinkommen sind nicht zulässig.

Artikel 22

1. Jede Vertragspartei kann dieses Übereinkommen jederzeit durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation kündigen.
2. Die Kündigung wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von zwölf Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 23

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Europarats:

- a. jede Unterzeichnung;
- b. jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde;
- c. jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens nach den Artikeln 19 und 20;
- d. jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen mit Ausnahme der nach den Artikeln 8 und 10 getroffenen Massnahmen.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben.

Geschehen zu Strassburg am 26. November 1987 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermassen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats beglaubigte Abschriften.

Es folgen die Unterschriften

Anlage
(Art. 16)**Vorrechte und Immunitäten**

1. Im Sinne dieser Anlage bezieht sich der Ausdruck «Mitglieder des Ausschusses» auch auf die in Artikel 7 Absatz 2 bezeichneten Sachverständigen.
 2. Die Mitglieder des Ausschusses geniessen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und auf Reisen, die sie in Wahrnehmung ihrer Aufgaben unternehmen, folgende Vorrechte und Immunitäten:
 - a. Immunität von Festnahme oder Haft und von der Beschlagnahme ihres persönlichen Gepäcks sowie Immunität von jeder Gerichtsbarkeit hinsichtlich ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen einschliesslich ihrer mündlichen und schriftlichen Äusserungen;
 - b. Befreiung von allen Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit bei der Ausreise aus dem Staat, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, und bei der Wiedereinreise sowie bei der Einreise in den Staat, in dem sie ihre Aufgaben wahrnehmen, und bei der Ausreise sowie von der Ausländermeldepflicht in den Ländern, die sie in Wahrnehmung ihrer Aufgaben besuchen oder durchreisen.
 3. Im Verlauf der in Wahrnehmung ihrer Aufgaben unternommenen Reisen erhalten die Mitglieder des Ausschusses für die Zollabfertigung und Devisenkontrolle:
 - a. von ihrer eigenen Regierung dieselben Erleichterungen wie leitende Beamte, die sich zu befristetem dienstlichen Auftrag ins Ausland begeben;
 - b. von den Regierungen der anderen Vertragsparteien dieselben Erleichterungen wie Vertreter ausländischer Regierungen mit befristetem dienstlichen Auftrag.
 4. Die Papiere und Schriftstücke des Ausschusses sind, soweit sie sich auf seine Tätigkeit beziehen, unverletzlich.
- Der amtliche Schriftverkehr und die sonstigen amtlichen Mitteilungen des Ausschusses dürfen nicht zurückgehalten werden und unterliegen nicht der Zensur.
5. Um den Mitgliedern des Ausschusses volle Redefreiheit und volle Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu sichern, wird ihnen Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich der von ihnen in Wahrnehmung ihrer Aufgaben vorgenommenen Handlungen einschliesslich ihrer mündlichen und schriftlichen Äusserungen auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit gewährt.
 6. Die Vorrechte und Immunitäten werden den Mitgliedern des Ausschusses nicht zu ihrem persönlichen Vorteil gewährt, sondern um ihnen zu ermöglichen, ihre Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahrzunehmen. Allein der Ausschuss

ist befugt, die Immunität seiner Mitglieder aufzuheben: er hat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, die Immunität eines seiner Mitglieder in allen Fällen aufzuheben, in denen nach seiner Auffassung die Immunität verhindern würde, dass der Gerechtigkeit Genüge geschieht, und in denen sie ohne Beeinträchtigung des Zweckes, für den sie gewährt wird, aufgehoben werden kann.