

Zeitschrift: Das Schweizerische Rote Kreuz
Herausgeber: Schweizerisches Rotes Kreuz
Band: 89 (1980)
Heft: 3

Artikel: Bekämpfung der Folter durch internationale Abkommen
Autor: Haug, Hans / E.T.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-556349>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Bekämpfung der Folter durch internationale Abkommen

Während der letzten Dezennien hat die Folter in der Welt in erschreckendem Masse um sich gegriffen. Die Ausbreitung hat jedoch auch dazu geführt, dass diese Praktik allgemein bekannt wurde und die Öffentlichkeit sich empörte. Und einige Menschen, die genügend Phantasie und Kraft hatten, sich das unvorstellbar Grauenhafte vorzustellen, konnten nicht mehr anders, als etwas dagegen zu unternehmen. Es gibt heute verschiedene Organisationen, die gegen die Folter kämpfen. Wir möchten hier von zwei Initiativen sprechen, die eine Lösung auf völkerrechtlicher Ebene suchen und die uns Professor Dr. Hans Haug, Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes, in einem Gespräch, das Mitte Januar stattfand, erläuterte. Professor Haug ist als Dozent für Völkerrecht an der Hochschule St. Gallen für Wirtschaftis- und Sozialwissenschaften, als Mitglied des «Schweizerischen Komitees gegen die Folter» und Teilnehmer an internationalen Expertengesprächen und Konferenzen über Folterbekämpfung mit dem Problem bestens vertraut.

Frage: Warum bemüht man sich eigentlich um den Abschluss einer Konvention gegen die Folter, da doch schon verschiedene internationale Abkommen bestehen, die sie verbieten?

Prof. Haug: Ja, wir haben eine Reihe völkerrechtlicher Verträge, wie die Genfer Abkommen von 1949, dann die Europäische und die Amerikanische Menschenrechtskonventionen von 1950 bzw. 1969 oder den UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, welche die «Folter oder grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafen oder Behandlungen» verbieten. Jedoch werden die Staaten darin nicht ausdrücklich verpflichtet, Massnahmen zur Verhütung und Unterdrückung dieser Praktiken zu ergreifen oder eine Beschwerdemöglichkeit vorzusehen, falls das Verbot verletzt wird. Auch die überstaatliche Kontrolle der Einhaltung des Verbots ist ungenügend, namentlich im UNO-Pakt von 1966. Der von der schwedischen Regierung ausgearbeitete Konventionsentwurf soll diese Lücke schliessen. Allerdings ist meiner Ansicht nach auch hier der überstaatliche Kontrollapparat zu schwach. Deshalb ist es mir so wichtig, dass auch das Fakultativprotokoll – von dem wir noch zu sprechen haben – ernsthaft in Erwägung gezogen wird.

Frage: Vielleicht erklären Sie uns zunächst, was der schwedische Entwurf beinhaltet.

Prof. Haug: Der Vorschlag der schwedischen Regierung umschreibt zunächst den Begriff «Folter», dann werden die Massnahmen aufgezählt, welche die Konventionsstaaten unter allen Umständen zu ergreifen haben, um Folterpraktiken zu verhindern. Ferner wird vorgesehen:

- entsprechende Unterweisung des Vollzugspersonals
- Überwachung der Verhöre
- Recht auf Beschwerde an eine nationale Instanz für jedermann, der sich der Folter ausgesetzt findet
- Strafverfolgung der Folterer
- Entschädigung an Gefolterte
- Ungültigerklärung von Aussagen, die unter dem Druck der Folter gemacht wurden
- gegenseitige Hilfe der Konventionsstaaten bei der Strafverfolgung von Folterern
- Verpflichtung der Konventionsstaaten, auf Ersuchen des (im Rahmen des UNO-Paktes von 1966 bestehenden) Menschenrechtskomitees hin, dem Generalsekretär der UNO Bericht zu erstatten

Ein Hauptartikel lautet folgendermassen: Wenn das Menschenrechtskomitee erfährt, dass die Folter in einem

Konventionsstaat systematisch angewandt wird, kann es eines oder mehrere seiner Mitglieder mit einer Untersuchung und dringlichen Berichterstattung beauftragen. Die Untersuchung kann einen Aufenthalt in dem betreffenden Land einschliessen, wenn die betroffene Regierung dazu einwilligt.

Im weiteren ist vorgesehen, dass ein Konventionsstaat dem Menschenrechtskomitee die Kompetenz zuerkennen kann, Mitteilungen eines andern Konventionsstaates über die Nichteinhaltung der Konvention zu untersuchen (Staatenbeschwerde). Das gleiche gilt für Mitteilungen von Privatpersonen (Individualbeschwerde).

Das Menschenrechtskomitee könnte also eine Untersuchung gegen einen folterverdächtigen Staat durchführen, aber nur unter einschränkenden Bedingungen und ohne die Möglichkeit, bindende Entscheide zu fällen.

Frage: Wie weit ist der schwedische Vorschlag gediehen? Welche Aufnahme findet er in der Staatenwelt?

Prof. Haug: Der schwedische Konventionsentwurf wird seit zwei Jahren im Schosse der UNO-Menschenrechtskommission beraten. Auf schwedischen Antrag hin hatte nämlich die UNO-Generalversammlung 1977 eine Resolution angenommen, mit welcher der Wirtschafts- und Sozialrat bzw. dessen Menschenrechtskommission beauftragt wurde, eine besondere Konvention zur Bekämpfung der Folter auszuarbeiten. Hierauf legte ihr die schwedische Regierung ihren Entwurf vor. In der Menschenrechtskommission können nur Mitgliedstaaten der UNO mitarbeiten. Die Schweiz, die bekanntlich der UNO nicht angehört, hat dort nur Beobachterstatus, sie kann aber Vorschläge einreichen und hat dies auch schon getan.

Solche Verhandlungen brauchen immer viel Zeit. Im Februar/März wird eine weitere Sitzung der UNO-

Menschenrechtskommission stattfinden, von der wir nur hoffen können, dass sie weitere Fortschritte bringt.

Soviel mir bekannt, ist man allgemein positiv eingestellt, auch unsere Regierung hat sich positiv geäußert. Der schwedische Entwurf enthält ja auch kaum – jedenfalls bezüglich der überstaatlichen Kontrolle – einschneidende Bestimmungen, so dass die Zustimmung vieler Staaten erwartet werden darf.

Frage: Angenommen, eine solche Konvention würde abgeschlossen: könnte der Bundesrat über den Beitritt beschliessen, oder gäbe es eine Volksabstimmung?

Prof. Haug: Zunächst würde der Bundesrat entscheiden, ob er die Konvention unterzeichnen will; dazu ist er allein zuständig. Die Unterzeichnung ist aber nur die Vorstufe der Ratifizierung, die den Unterzeichner erst rechtlich bindet. Der Bundesrat müsste, um die Konvention ratifizieren zu können, die Genehmigung der Bundesversammlung einholen. Ich bin überzeugt, dass das Parlament den Bundesrat zur Ratifizierung ermächtigen würde, handelt es sich doch um ein eminent humanitäres Anliegen und hat es doch bei der Behandlung der Motion Schmid betreffend eine internationale Konvention zum Schutz politischer Häftlinge den Willen be-

kundet, einen Beitrag zur Bekämpfung der Folter und anderer grausamer Praktiken zu leisten.

Was die Frage der Volksabstimmung betrifft, so sieht der neue Artikel 89 der Bundesverfassung vor, dass unbefristete und unkündbare Verträge, sodann Verträge, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen, dem fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Alle diese Kriterien dürften bei der in Frage stehenden Konvention nicht zutreffen. Es ist aber möglich, und ich könnte es mir wohl vorstellen, dass das Parlament von sich aus die Konvention dem Referendum unterstellen würde, wozu es durch Artikel 89 ermächtigt ist. Ob das Referendum dann wirklich ergriffen wird, – von 50 000 Schweizer Bürgern oder acht Kantonen –, ist fraglich, ich glaube eher nicht. Es scheint mir kein Anlass zu bestehen, das Referendum zu ergreifen und damit eine Volksabstimmung herbeizuführen.

Falls es wider Erwarten doch zu einer Volksabstimmung käme, zweifle ich nicht daran, dass die Vorlage angenommen würde. Das Anliegen, die Folter weltweit zu bekämpfen, würde sicher von der grossen Mehrheit unserer Bevölkerung gebilligt, und die Konvention enthält ja auch keine Be-

stimmungen, die eine für uns untragbare, unannehmbare internationale Kontrolle vorsehen oder sonst schweizerische Interessen verletzen würden.

Frage: Sie haben bereits angetönt, dass noch ein anderes Vertragsinstrument vorliegt; was hat es damit auf sich?

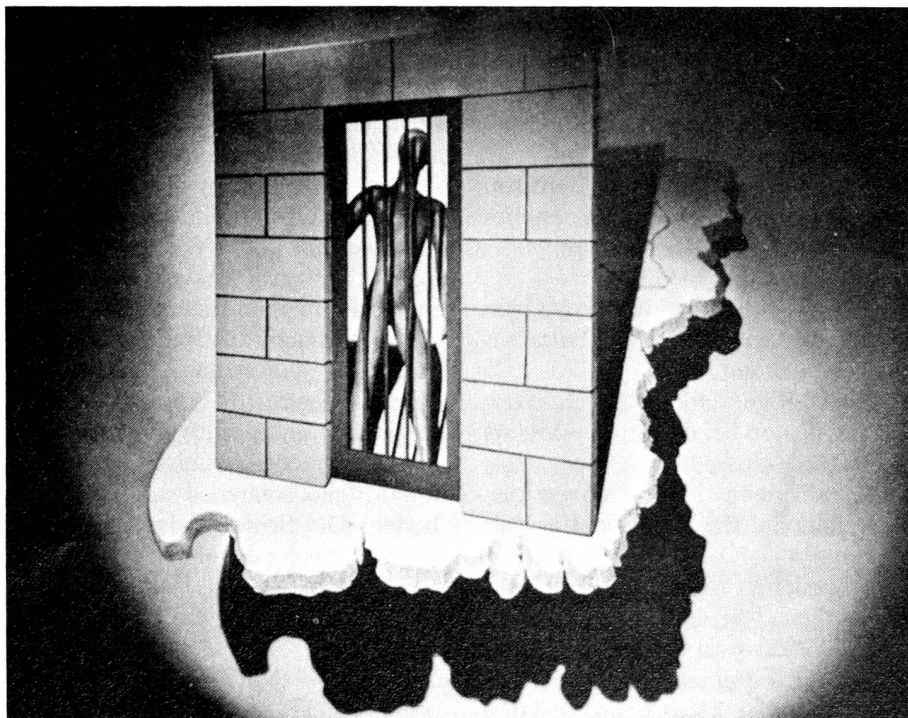
Prof. Haug: Neben dem schwedischen besteht ein weiteres Projekt. Es handelt sich um einen schweizerischen Vorschlag, der vor allem auf eine *Verstärkung des Kontrollmechanismus* hinzielt. Dieser Vorschlag geht zurück auf die Initiative des Genfer Juristen Jean-Jacques Gautier und auf den vom Henry-Dunant-Institut im Auftrag des Bundesrates ausgearbeiteten Bericht über die Schaffung einer Konvention zum Schutz politischer Häftlinge, der seinerseits durch die Motion Werner Schmid vom Jahr 1971 ausgelöst wurde.

Der schweizerische Entwurf sieht im wesentlichen die Schaffung einer internationalen Kommission vor, die *regelmässige, fast routinemässige Besuche in den Haftstätten* jener Staaten organisieren würde, die sich diesem Kontrollsystem unterwerfen. Die Besuche würde von Delegierten im Auftrag der internationalen Kommission durchgeführt, und die Staaten müssten sich bereiterklären, die Besuche unter allen Umständen und ohne vorherige Anmeldung zuzulassen.

Man verspricht sich von diesem Besuchssystem, das sich von dem im schwedischen Entwurf enthaltenen Berichte- und Beschwerdesystem unterscheidet, eine verhältnismässig starke Wirkung im Sinne der *Verhütung und Unterdrückung von Folterpraktiken*.

Frage: Der schweizerische Vorschlag wäre also eine rigorosere Variante des schwedischen Entwurfs?

Prof. Haug: Der schweizerische Vorschlag ist nicht als eine Alternative zum schwedischen Projekt oder gar als Konkurrenzvorschlag anzusehen, sondern als eine Ergänzung zum Zwecke der Verstärkung der überstaatlichen Kontrolle. Es ist denn auch vorgesehen, das schweizerische Projekt als eine Art Zusatz zum schwedischen Konventionsentwurf in Gestalt eines «Fakultativprotokolls» aufzuziehen: Die Staaten wären eingeladen, die Basiskonvention zu ratifizieren und die dort vorgesehenen Verpflichtungen



Willkürliche Verhaftung oder Gefangenhaltung ist verboten.

tungen wie eingangs angeführt zu übernehmen; zusätzlich würden sie eingeladen, das Fakultativprotokoll zu ratifizieren und damit über das Berichte- und Beschwerdesystem hinaus ein Besuchssystem zu akzeptieren.

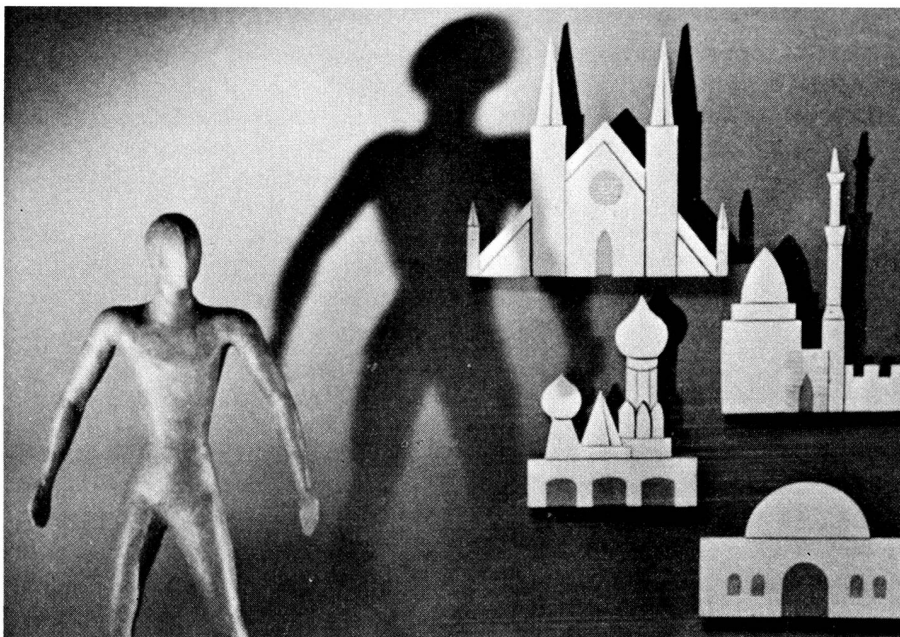
Dieses Besuchssystem lehnt sich an die Praxis des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) an, wie sie seit Jahrzehnten für die Besuche von Kriegsgefangenen und Zivilinternierten (im Rahmen der Genfer Abkommen) besteht, aber auch für die Besuche von politischen Häftlingen. Es zeichnet sich vor allem auch durch Diskretion aus. Die Berichte der Delegierten würden als vertrauliche Berichte an die Regierungen der betreffenden Staaten gehen; nur für den äussersten Fall ist eine Veröffentlichung vorgesehen, nämlich dann, wenn es sich zeigt, dass ein Staat den Empfehlungen der internationalen Kommission in keiner Weise Folge leistet.

Frage: Wird der Schweizer Vorschlag im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten ebenfalls unterstützt?

Prof. Haug: Die Haltung des Departements hat sich seit 1977 gewandelt. Der Bundesrat hatte damals zur Enttäuschung vieler die Abschreibung der Motion Schmid beantragt. Bei der Beratung des Berichtes betreffend den Schutz politischer Häftlinge hat dann das Parlament gleichsam Gegensteuer gegeben: Es forderte den Bundesrat nachdrücklich auf, im Sinne der Motion Schmid und zur Bekämpfung von Folterpraktiken in der Welt Schritte zu unternehmen. Seither unterstützt der Bundesrat das schwedische Konventionsprojekt, und es bestehen neuerdings auch Anzeichen, dass er gegenüber dem schweizerischen Ergänzungsvorschlag, der das Besuchssystem vorsieht, grundsätzlich positiv eingestellt ist.

Frage: Wie stellt sich das IKRK zu den beiden Vorschlägen, die doch auch seine Tätigkeit zugunsten der Gefangenen berühren?

Prof. Haug: Das IKRK steht heute auf dem Standpunkt, dass die Annahme sowohl der Konvention wie des Fakultativprotokolls zu begrüssen wäre. Es befürwortet jeden Ausbau des Völkerrechts in diesem Sinne und jeden Schritt, der dazu beitragen



Jedermann hat das Recht, einer Religion nach seiner Wahl anzuhängen.

kann, den Rückgang der Folter zu bewirken. Es hegt keinerlei Befürchtungen, die Schaffung einer neuen internationalen Kommission könnte sein eigenes Wirken beeinträchtigen. Der ganze Bereich der durch die Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle von 1977 geschützten Personen bleibt ohnehin den Schutzmächten und dem IKRK vorbehalten. Aber auch was die politischen Häftlinge anbelangt, erwartet das IKRK eher eine Vergrösserung seiner Hilfsmöglichkeiten, wenn sich allgemein der Gedanke durchsetzen könnte, dass Gefangene von einer unabhängigen, unparteiischen, rein humanitär orientierten Kommission besucht werden sollen und dürfen.

Frage: Was geschieht mit dem schweizerischen Projekt?

Prof. Haug: Der auf die Initiative von Gautier und den Bericht des Dunant-Instituts zurückgehende Entwurf für ein Fakultativprotokoll, dessen Ausarbeitung die Internationale Juristenkommission übernahm, ist heute bei vielen Regierungen und interessierten Kreisen bekannt, er muss aber zu gegebener Zeit offiziell von einem oder mehreren Mitgliedstaaten (die Schweiz kann da nicht direkt mitwirken) der UNO-Menschenrechtskommission eingereicht werden. Möglicherweise wird dies schon in der bevorstehenden Frühjahrssession geschehen. Es ist dann eine Frage der Verhandlungstechnik, ob man das

Fakultativprotokoll erst zur Sprache bringen will, nachdem die Basiskonvention verabschiedet und an den Wirtschafts- und Sozialrat der UNO weitergeleitet worden ist, oder ob die Diskussion schon vorher einsetzen soll, zum Beispiel bei der Behandlung der Bestimmungen der Basiskonvention betreffend das Berichte- und Beschwerdesystem. Man muss auf alle Fälle zu verhindern suchen, dass sich die Mitglieder der UNO-Menschenrechtskommission weigern, auf das Fakultativprotokoll einzutreten mit der Begründung, sie hätten ja nun die Basiskonvention angenommen.

Frage: Glauben Sie, dass das Schweizer Volk gegebenenfalls auch dem Fakultativprotokoll zustimmen würde?

Prof. Haug: Hier wäre der Widerstand wahrscheinlich grösser. Schon bei der Beratung der Europäischen Menschenrechtskonvention, die nicht dem Referendum unterstellt war, weil damals der Artikel 89 BV in neuer Fassung noch nicht bestand, gab es Widerstände gegen die «fremden Richter», die Richter in Strassburg; und hier könnte man von «fremden Inspektoren» sprechen, da ja regelmässige Besuche der Haftstätten durch Delegierte einer internationalen Kommission vorgesehen sind. Ich glaube aber, dass man sowohl das Parlament als auch die Bevölkerung für die Idee gewinnen könnte.



Wenn wir nämlich etwas Ernsthaftes zur Bekämpfung der Folter in der Welt tun wollen, müssen wir selbstverständlich die notwendige Überwachung auch für uns akzeptieren. Die internationale Zusammenarbeit auf allen Gebieten, auch auf dem humanitären Gebiet, verlangt eben die Öffnung nach aussen und den Abbau des Souveränitätsdenkens und Souveränitätsbewusstseins. Wir müssten vor allem versuchen – schon jetzt sind entsprechende Gespräche in Gang –, bei den Kantonen Gehör zu finden, denn sie tragen ja die unmittelbare Verantwortung für die Haftstätten. Man muss also mit den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, aber auch den Gefängnisdirektoren sprechen, um sie von der Notwendigkeit einer internationalen Kontrollkommission zu überzeugen und für dieses Besuchssystem zu gewinnen. Man hat übrigens mit Recht in Diskussionen gesagt, dass es nicht nur um Kontrolle und Überwachung geht, sondern auch um Zusammenarbeit: Die internationale Kommission und ihre Delegierten sollen den Staaten behilflich sein, Folterpraktiken und andere grausame Behandlungen zum Verschwinden zu

bringen. Es ist ja oft so, dass derartige Praktiken ohne Wissen und Zustimmung der verantwortlichen Regierung

erfolgen. Wichtig ist auch hier die Diskretion: die Staaten sollen nicht oder nur im äussersten Fall öffentlich angeprangert werden.

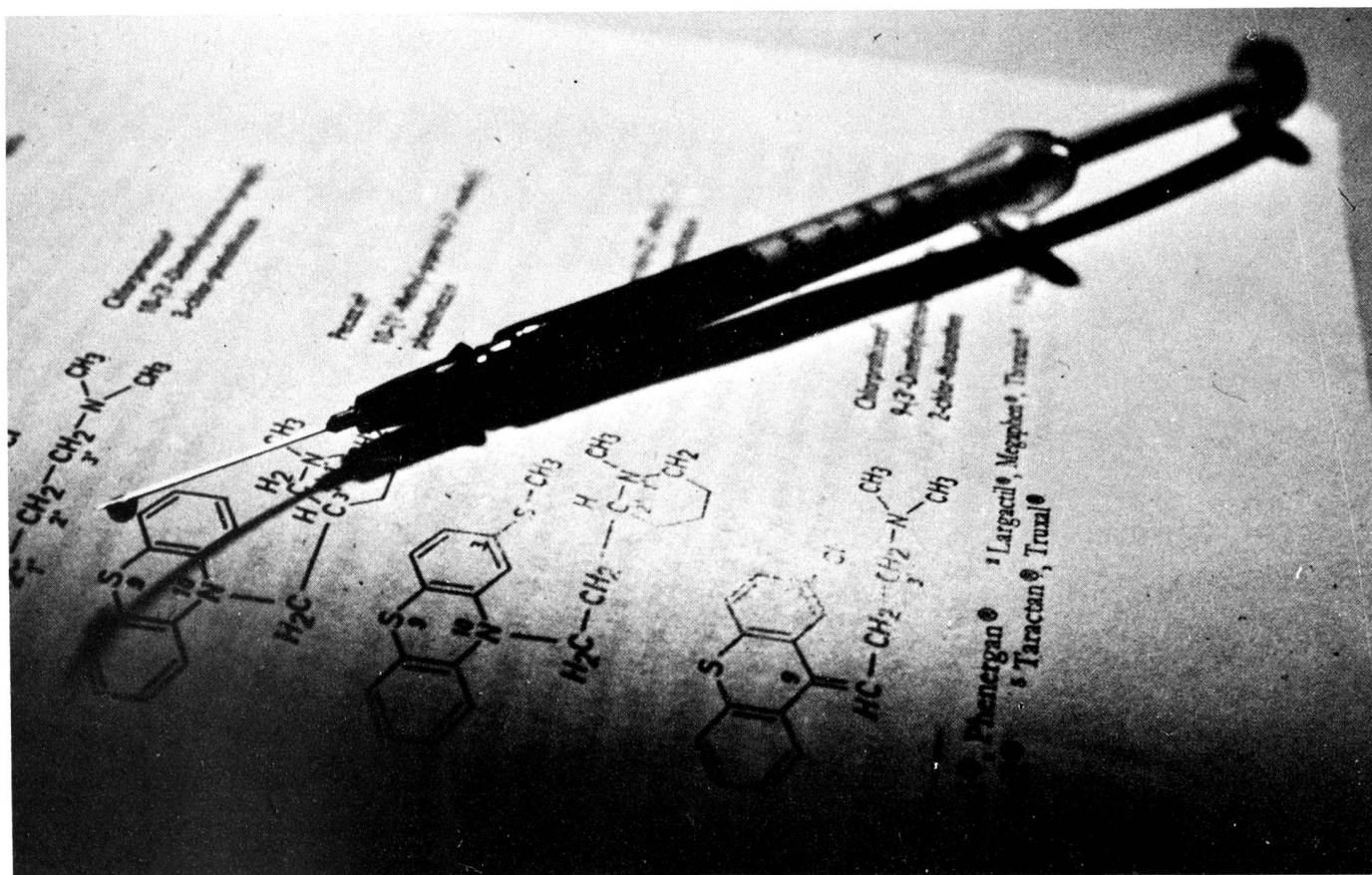
CICR

das wort nur
stemmt sich
gegen gewehre
und macht
und hilft ertragen
tortur
und die schwere
der trennung.
wenig licht
in der nacht.
es steht
oft allein
und ich staun
ob der kraft.
nur mein wort
gegen
schmerzen und pein.

Frage: Was kann das Schweizerische Rote Kreuz als Institution im Kampf gegen die Folter tun?

Prof. Haug: Es muss als nationale Rotkreuzgesellschaft die Bemühungen, von denen wir jetzt sprachen, fördern, sei es, dass es die Bundesbehörden ermuntert und ermutigt, das ihnen Mögliche zu tun (es haben Gespräche mit Mitgliedern des Bundesrates und Parlamentariern stattgefunden), oder dass es bei den Kantonsbehörden das Verständnis für diese Problematik zu wecken sucht, wie schliesslich ebenfalls bei der breiten Bevölkerung, gerade im Hinblick auf eine mögliche Abstimmung.

Unabhängig von diesen Bestrebungen hat das Schweizerische Rote Kreuz die Möglichkeit, das Wirken des IKRK, namentlich zugunsten der politischen Häftlinge, zu unterstützen, wobei es um zwei Dinge geht: Rekrutierung tüchtiger Delegierter und finanzielle Unterstützung. E. T.



In gewissen Gefängnissen und psychiatrischen Kliniken werden Drogen dazu missbraucht, unliebsame Bürger in ihrer Persönlichkeit zu verändern, zum Beispiel, um «Geständnisse» zu erhalten.

