



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-Kinderrechtsausschuss 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

{SAJV} {CSAJ}

der Umsetzung des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Schweiz die Schaffung einer solchen Institution empfohlen.

In der Konsequenz begrüsst 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 der 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.

{SAJV} {CSAJ}

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 Kinderrechte miteinschliesst – ist aus der Sicht der SAJV eines der zentralen Kriterien, welches explizit festgehalten werden soll.** Der Erläuternde Bericht schliesst die Menschenrechtsausserpolitik 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

{SAJV} {CSAJ}

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