



CH-3003 Bern, BSV

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

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

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

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

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

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

Generelle Würdigung und kinderrechtlicher Bezug

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

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

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

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

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

Grundsätzlich begrüsst die EKKJ den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution MRIG, den der Bundesrat am 29. Juni 2017 vorgelegt hat. Bei einigen Punkten sieht sie jedoch noch Optimierungsbedarf und teilt Vorbehalte anderer Organisationen und Stellen, die sich für Menschenrechte engagieren. Dies betrifft insbesondere das Kriterium der Unabhängigkeit der künftigen NMRI, das im Vorentwurf aus unserer Sicht noch zu wenig klar geregelt ist.

Stellungnahme zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Nationale Menschenrechtsinstitution

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

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

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

Art. 2 Trägerschaft

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

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

Die akademische Freiheit und das Forschungsethos gehen grundsätzlich von einer Ergebnisoffenheit aus, während das öffentliche Engagement für die Menschenrechte bestimmte durch die internationalen Menschenrechtsinstrumente geprägte Werthaltungen und Positionen vertritt.

b) *Nachteilige Organisationsform*

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

c) *Versteckte Subventionierung auf Kosten der Unabhängigkeit*

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

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

Art. 3 Aufgaben

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

Der Menschenrechtsschutz erhält eine besondere Bedeutung in Bezug auf die Rechte der Kinder, denn diese sind oft nicht in der Lage, ihre Rechte selbst einzufordern. Deshalb ist die explizite Nennung der Aufgabe der NMRI, die Menschenrechte zu schützen unabdingbar. Dies war bereits im Rahmenvertrag zwischen dem Bund und dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR als Zweck der Institution festgelegt. Es gibt keinen Grund, dies für die NMRI nicht auch zu tun.

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

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

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

Sowohl Monitoring wie auch Beratung müssen zudem zwingend auch ausserhalb von Dienstleistungen gemäss Art. 4 möglich sein.

Die „Pariser Prinzipien“ legen ergänzend Grundsätze für die Eingliederung von Beschwerdestellen in nationale Menschenrechtsinstitution fest. Demnach können NMRI ermächtigt werden, bestimmte Einzelfälle betreffende Beschwerden und Petitionen entgegenzunehmen und zu prüfen.

Es braucht Mechanismen, damit sich alle Menschen mit einer wirksamen Beschwerde für ihre Rechte wehren können. Dies gilt insbesondere für Kinder, da sie aufgrund ihres Entwicklungsstandes besonders vulnerabel für Menschenrechtsverletzungen sind und ihre Rechte nur beschränkt einfordern können. Verschärft wird dies durch den Umstand, dass die Prinzipien einer kinderfreundlichen Justiz in

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

Die EKKJ hat sich in der Vergangenheit verschiedentlich mit den Mitwirkungsrechten von Kindern und Jugendlichen befasst und hat auf die Notwendigkeit, diese zu stärken, hingewiesen. Unter anderem in ihrem Bericht „Kindern zuhören“ von 2011¹ und in ihrer Stellungnahme zur Ratifikation des 3. Fakultativprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend ein Mitteilungsverfahren². Die EKKJ teilt denn auch die Meinung anderer Akteure im Kinder- und Jugendbereich, dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch die individuelle Ebene berücksichtigen und der diskriminierungsfreie Zugang zur Justiz sichergestellt werden muss. Damit eine NMRI ihre Aufgaben im Bereich der Kinderrechte vollumfänglich wahrnehmen kann, ist eine Beschwerdestelle wichtig, zu der Kinder einen direkten Zugang haben. In seinen Empfehlungen an die Schweiz bezüglich der Schaffung einer NMRI, betont der UN-Kinderrechtsausschuss, die Institution müsse befugt sein, Beschwerden von Kindern in kindgerechter Art und Weise entgegenzunehmen, zu untersuchen und in der Sache zu ermitteln (CRC/C/15/Add.182 und CRC/C/CHE/CO/2-4). Bei der Förderung des Zugangs zur Justiz kommt der Menschenrechtsinstitution eine wichtige Rolle zu. Sie verfügt über die fachliche Kompetenz und die notwendige institutionelle Vernetzung, um zu prüfen, welche Massnahmen notwendig und welche Umsetzungsformen geeignet sind, damit Zugangsbarrieren abgebaut werden. Das European Network for Ombudspersons for Children (ENOC) liefert vielfältige Beispiele dafür, wie ein Land diese Aufgabe umsetzen kann.

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

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

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

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

¹ Der Bericht „Kindern zuhören“ steht auf der EKKJ-Webseite zur Verfügung: <https://www.ekkj.admin.ch/publikationen/berichte/>.

² Diese Stellungnahme aus dem Jahr 2015 steht ebenfalls auf der EKKJ-Webseite zur Verfügung: <https://www.ekkj.admin.ch/publikationen/stellungnahmen/>

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

➔ Zusammenfassend empfehlen wir deshalb, Art. 3 wie folgt zu ergänzen:

Art. 3 Aufgaben

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

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

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

a. Information und Dokumentation;

b. Forschung;

c. Ausarbeitung von Stellungnahmen und Empfehlungen;

d. Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den an der Umsetzung und Förderung der Menschenrechte beteiligten Stellen und Organisationen;

e. Bildung und Sensibilisierung im Bereich der Menschenrechte;

f. internationaler Austausch;

g. [neu] Politikberatung, insbesondere Beratung des Bundesrats, des Parlaments, der Verwaltung und der Kantone;

h. [neu] Monitoring der Menschenrechtslage in der Schweiz;

i. [neu] Förderung des Zugangs zur Justiz.

⁴ Die NMRI nimmt keine Verwaltungsaufgaben wahr.

Art. 5 Pluralistische Vertretung gesellschaftlicher Kräfte

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

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

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

→ Deshalb regen wir folgende Ergänzung an:

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

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

Art. 8 Unabhängigkeit

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

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

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

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

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ



Sami Kanaan
Präsident



Marion Nolde
Co-Leiterin des Sekretariats