



apt

association pour
la prévention de la torture
association for the prevention of torture
asociación para la prevención de la tortura

Das Fakultativprotokoll zum UNO- Übereinkommen gegen Folter

Häufig gestellte Fragen

Was ist OPCAT?

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) ist ein internationales Menschenrechtsabkommen, mit dem sich die Staaten dazu verpflichten können, Folter und andere Formen der Misshandlung besser zu verhüten. Es wurde 2002 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet und trat 2006, nach Ratifizierung durch 20 Staaten, in Kraft. Das OPCAT sieht vor, dass nationale und internationale Expertengremien regelmässig präventive Besuche an Orten durchführen, an denen Personen die Freiheit entzogen ist oder sein könnte.

Warum ist ein Fakultativprotokoll notwendig?

Das Risiko von Folter und anderen Formen der Misshandlung, sowie deren Folgen ist auch heute weltweit real. Dieses Risiko ist grösser, wenn die externen Kontrollmöglichkeiten eingeschränkt sind. Darum legt das Fakultativprotokoll besonderes Gewicht auf regelmässige und unangekündigte Präventivbesuche an Orten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist.

Wer kann ratifizieren?

Alle Staaten, welche das UNO-Übereinkommen gegen Folter (UNCAT) ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind, können dasselbe mit dem OPCAT tun.

Welche Gremien werden gemäss OPCAT geschaffen?

Mit der Ratifizierung oder dem Beitritt zum OPCAT akzeptieren die Vertragsstaaten, dass unabhängige nationale und internationale Expertengremien, die sich gegenseitig ergänzen, jederzeit alle Orte des Freiheitsentzugs besuchen können:

↳ **UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT)**

Der SPT ist ein neues, in Anwendung des OPCAT geschaffenes, völkerrechtliches Gremium. Zu Beginn umfasst er 10 unabhängige, fachübergreifende Sachverständige, die von den Vertragsstaaten gewählt werden. Nach der fünfzigsten Ratifizierung des OPCAT wird die Zahl der Sachverständigen auf 25 erhöht werden.

↳ **Nationale Präventionsmechanismen (NPM)**

Die NPM sind nationale, vom OPCAT vorgeschriebene Behörden. Das OPCAT sieht vor, dass die Vertragsstaaten spätestens ein Jahr nach der Ratifizierung einen oder mehrere NPM schaffen, bezeichnen oder unterhalten.

Der SPT und die NPM haben ähnliche Ziele, Methoden und Vollmachten (z.B. Zugang zu allen Orten des Freiheitsentzugs) und suchen Wege, um die Ursachen von Folter und anderen Formen der Misshandlung zu bekämpfen.

Das OPCAT schafft ein Dreieck zwischen den Vertragsstaaten, dem SPT und den NPM. Dies stellt insofern eine Neuheit dar, als erst-

mals nationale Gremien (die NPM) als Akteure für die Umsetzung des Protokolls anerkannt werden.

Wie trägt das OPCAT zur Verhütung von Folter und anderen Formen der Misshandlung bei?

Das OPCAT errichtet ein neuartiges und proaktives Besuchssystem, das Zuwiderhandlungen vorbeugt statt im Nachhinein darauf zu reagieren. Der regelmässige Besuch von Orten des Freiheitsentzugs hat nicht nur abschreckende Wirkung: Die Sachverständigen können damit auch die Behandlung und die Verwahrungsbedingungen der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, aus erster Hand prüfen. Aufgrund ihrer Beobachtungen vor Ort können die Sachverständigen realistische und praxisnahe Empfehlungen geben und bei festgestellten Problemen das Gespräch mit den Behörden suchen.

Doch Besuche allein genügen nicht, um Folter und andere Formen der Misshandlung zu verhindern. Darum sind die OPCAT-Gremien nicht nur mit Besuchen von Gewahrsamseinrichtungen beauftragt, sondern auch damit, den Staaten beratend und mitwirkend beizustehen, um die Ursachen von Folter und anderen Formen der Misshandlung - z.B. ein ungeeigneter Gesetzesrahmen oder unzureichend ausgebildete Gesetzeshüter - zu bekämpfen.

Somit stützt sich das OPCAT zur Optimierung der Gewahrsamsbedingungen und der Verfahren auf die Grundsätze der Abschreckung, der Prävention und der Kooperation mit

den Staaten und nicht auf die öffentliche Verurteilung bereits begangener Zuwiderhandlungen.

Wie werden Folter und andere Misshandlungen definiert?

In Artikel 1 des UNCAT wird Folter definiert, während andere Misshandlungen nicht ausdrücklich bestimmt werden. Die Definition von Folter umfasst folgende drei Aspekte:

1. das vorsätzliche Zufügen grosser körperlicher oder seelischer Schmerzen oder Leiden;
2. die Beteiligung eines Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person (direkt, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis);
3. das Verfolgen eines besonderen Zwecks.

Ungeachtet dieser Definition ist es im Rahmen der Prävention grundsätzlich nicht erforderlich, zwischen Handlungen der Folter und anderen Misshandlungen zu unterscheiden, weil sie nach Völkerrecht unterschiedslos jederzeit streng verboten sind.

Welche Orte des Freiheitsentzugs dürfen besucht werden?

Der im OPCAT verwendete Ausdruck „Orte, an denen Personen die Freiheit entzogen ist“ wurde absichtlich möglichst breit gefasst. Damit sind u.a. folgende Orte gemeint: Polizeireviere, Standorte der Sicherheitskräfte, Untersuchungshafteinrichtungen

gen, Transitzonen in internationalen Flughäfen, Strafvollzugseinrichtungen, Jugendanstalten, Flüchtlingszentren, Asylbewerberheime, psychiatrische Anstalten, Verwaltungshaftorte, sowie weniger offensichtliche, zeitlich beschränkte Gewahrsamsorte wie Gefangenenfahrzeuge.

Wie funktionieren die Gremien des OPCAT?

Mit ihrem breiten Präventionsauftrag nehmen SPT und NPM zwei Hauptfunktionen wahr:

- eine *operative* Funktion (Überwachung des Gewahrsams); und
- eine *orientierende* Funktion (Entwicklung von Strategien und ihre Umsetzung in die Praxis, inkl. Beratung, Beobachtung und Empfehlungen bezüglich der Optimierung der nationalen Präventionsmassnahmen).

Die internationalen und nationalen Präventionsgremien führen regelmässig Besuche aller Orte des Freiheitsentzugs durch. Sie können sich privat und ohne Zeugen mit Personen in Gewahrsam und Dritten unterhalten. Nach den Besuchen geben sie Empfehlungen an die zuständigen Behörden ab, um die Gewahrsamsbedingungen und die Behandlung der Festgehaltenen sowie die Funktionsweise der Orte des Freiheitsentzugs zu optimieren. Auf der Grundlage dieser Empfehlungen suchen und pflegen die Gremien einen kooperativen Dialog mit den zuständigen Behörden.

Der SPT besucht Orte des Freiheitsentzugs als Teil seiner Ländermissionen gemäss einem jährlich

erstellten Besuchsprogramm. Bisher hat der SPT durchschnittlich vier Ländermissionen pro Jahr durchgeführt. Die Zivilgesellschaft, die NPM und andere Gremien können ihn vor und während der Mission informieren. Der Abschlussbericht einer Ländermission ist vertraulich, ausser der betroffene Vertragsstaat erkläre sich mit der Veröffentlichung einverstanden oder zeige sich dem SPT gegenüber nicht kooperativ. Neben den Ländermissionen ist der SPT auch damit beauftragt, die Auslegung des OPCAT, sowie Schaffung, Bezeichnung und Unterhalt der NPM beratend zu begleiten.

Die NPM können Orte des Freiheitsentzugs häufiger besuchen als der SPT. Ausserdem sind ihre Berichte und Empfehlungen nicht der Geheimhaltung unterworfen. Sie sind auch damit beauftragt, Vorschläge und Beobachtungen zu geltendem Recht und zu Gesetzesentwürfen einzubringen.

Welche Anforderungen gelten für die NPM?

Die NPM müssen in der Lage sein, ihren Präventionsauftrag als unabhängige Gremien mit kompetentem und unabhängigem Personal auszuführen. Sie sollten regelmässig Arbeitsberichte und Empfehlungen veröffentlichen. Im Personal sollten die Geschlechter, ethnische Gruppen und nationale Minderheiten ausgewogen vertreten sein. Die NPM sollten durch öffentliche Gelder angemessen finanziert werden und Zugang zu allen Orten des Freiheitsentzugs, allen relevanten Informationen und allen Personen in Gewahrsam haben. Sie

können Gesetzesreformen anregen und direkt mit dem SPT Kontakt aufnehmen.

Welche Struktur haben die NPM?

Das OPCAT schreibt für die NPM keine Organisationsform vor. Jeder Staat ist frei, die NPM so zu wählen, dass sie sich für seinen Kontext am besten eignen. Das OPCAT sieht die grundsätzliche Verpflichtung vor, spätestens ein Jahr nach der Ratifizierung einen oder mehrere NPM zu bezeichnen. Dabei kann es sich um (eine) bestehende Struktur(en), (ein) neue(s) Gremium/Gremien oder eine Kombination davon handeln. Keine dieser Organisationsformen ist besser als die andere, solange die NPM den Anforderungen gemäss OPCAT entsprechen und eine effiziente Verhütung von Folter und anderen Formen der Misshandlung ermöglichen.

Welcher NPM soll gewählt werden?

Der SPT und der UNO-Sonderberichtserstatter über Folter empfehlen, dass auf nationaler Ebene eine breite, transparente, umfassende und partizipative Konsultation zum OPCAT durchgeführt wird. Und zwar nicht nur im Blick auf die Ratifizierung des OPCAT, sondern auch bezüglich der Formen der NPM, die für den nationalen Kontext am besten geeignet sind. nationale Runde Tische, Seminare, Tagungen und Arbeitsgruppen zum OPCAT haben sich als äusserst wertvolle Plattformen erwiesen, um die besten Umsetzungsmöglichkeiten zu diskutieren.

Welche Verpflichtungen haben die OPCAT-Vertragsstaaten?

Anders als bei bestehenden Menschenrechtsabkommen brauchen die OPCAT-Vertragsstaaten dem SPT keine periodischen Berichte zu unterbreiten. Dafür führt das OPCAT eine Reihe praktischer Pflichten ein, wie z.B. die Schaffung eines NPM, die Zulassung von Besuchen durch den SPT, die Prüfung und Beantwortung von Empfehlungen des SPT und der NPM, sowie die Veröffentlichung eines Jahresberichts.

Welche Schritte können für eine effiziente Implementierung des OPCAT unternommen werden?

- Sich bei den zuständigen Behörden für die Ratifizierung des OPCAT einsetzen und seine Bemühungen mit anderen Organisationen und Einrichtungen besprechen;
- Eine breite nationale Debatte über verschiedene NPM-Optionen anregen, Karten mit den Gewahrsamseinrichtungen erstellen und alle bestehenden nationalen Aufsichtsorgane erfassen;
- Zur raschen Schaffung und zum effizienten Funktionieren der NPM beitragen;
- Die Zusammenarbeit zwischen NPM und SPT fördern;
- Die Umsetzung der Empfehlungen der NPM und des SPT verfolgen.

Weitere Literatur zum OPCAT

Hier finden Sie weitere Informationen zum OPCAT:

- (1) APT Publikationen auf www.apr.ch, vor allem:
- ***The Optional Protocol: a Manual for Prevention***
(Sprachen: Bahasa Indonesia, Englisch, Französisch, Portugiesisch, Russisch, Spanisch und Türkisch)
 - ***Guide to the Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms under the OPCAT***
(Sprachen: Arabisch, Bahasa Indonesia, Englisch, Französisch, Mazedonisch, Nepalesisch, Polnisch, Portugiesisch, Russisch, Serbisch, Spanisch, Türkisch)
 - ***Monitoring places of detention: a practical guide***
(Sprachen: Arabisch, Armenisch, Bahasa Indonesia, Englisch, Französisch, Koreanisch, Portugiesisch, Rumänisch, Spanisch und Thai)
 - „***OPCAT Country Status***“ (der Stand des OPCAT nach Ländern: Ratifizierung und Umsetzung)
 - Verschiedene thematische Kurzberichte
- (2) Die Webseite des SPT auf www.ohchr.org unter „*Human Rights Bodies*“.

Für weitere Informationen kontaktieren Sie bitte die APT:

Association for the Prevention of Torture

Route de Ferney 10 Postfach 2267 CH-1211 Genf 2

Tel: (4122) 919 21 70 Fax: (4122) 919 21 80

e-mail: apt@apt.ch Internet: www.apr.ch

Die Association for the Prevention of Torture (APT) ist eine internationale Nichtregierungsorganisation (NGO), die sich weltweit zur Verhütung von Folter einsetzt. Die APT hat sich als führende NGO für die Schaffung des OPCAT eingesetzt.