



# Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Distr.: Allgemein  
22. August 2017

Original : französisch

---

## Menschenrechtsausschuss

### Abschliessende Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz

#### Vom Ausschuss verfasster Entwurf

1. Der Ausschuss hat an seiner 3374. und 3375. Sitzung (CCPR/C/SR.3374 und 3375) vom 3. und 4. Juli 2017 den vierten periodischen Staatenbericht der Schweiz (CCPR/C/CHE/4) geprüft. An seiner 3403. Sitzung vom 24. Juli 2017 hat er die folgenden abschliessenden Bemerkungen verabschiedet.

#### A. Einleitung

2. Der Ausschuss bedankt sich beim Vertragsstaat, dass er sich bereit erklärt hat, bei der Berichterstattung dem vereinfachten Verfahren zu folgen, und dass er seinen vierten periodischen Bericht unterbreitet hat, in dem er auf die für dieses Verfahren erstellte Liste (CCPR/C/CHE/QPR/4) mit den Punkten eingeht, die vor der Unterbreitung der Berichte geklärt werden müssen. Der Ausschuss schätzt die ihm gebotene Gelegenheit, mit der Delegation des Vertragsstaates einen konstruktiven Dialog über dessen Massnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen des Paktes führen zu können. Er dankt dem Vertragsstaat für die mündlichen Antworten der Delegation und die ergänzenden schriftlichen Informationen.

#### B. Positive Aspekte

3. Der Ausschuss begrüsst die vom Vertragsstaat ergriffenen gesetzgeberischen und institutionellen Massnahmen, namentlich:

- a) die Verabschiedung der Verordnung vom 4. Juni 2010 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften;
- b) die Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 15. Juni 2012 über Massnahmen gegen Zwangsheiraten;
- c) die Revision vom 1. Juli 2012 von Artikel 124 des Strafgesetzbuchs, der die Verstümmelung weiblicher Genitalien ausdrücklich unter Strafe stellt;
- d) die Verabschiedung der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel;

e) die Schaffung der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter am 1. Januar 2010;

f) die vom Parlament 2016 angenommene Revision des Adoptionsrechts, dank der die Stiefkindadoption auch Paaren in einer eingetragenen Partnerschaft oder in einer faktischen Lebensgemeinschaft offensteht.

4. Der Ausschuss begrüsst die Ratifizierung der nachstehenden Staatsverträge durch den Vertragsstaat oder dessen Beitritt zu diesen:

a) Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen im Jahr 2013;

b) Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2014;

c) Übereinkommen der IAO Nr. 189 über Hausangestellte im Jahr 2014;

d) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren im Jahr 2017.

5. Der Ausschuss begrüsst die vom Vertragsstaat ergriffenen Massnahmen zur Ratifizierung weiterer Staatsverträge zum Schutz der Menschenrechte und ermutigt ihn, die Verfahren so rasch wie möglich abzuschliessen.

## C. Hauptsächliche Kritikpunkte und Empfehlungen

### Umsetzung des Paktes in Verfassung und Rechtsprechung

6. Der Ausschuss begrüsst die Berichte, wonach die Bestimmungen des Paktes in mehr als 300 Bundesgerichtsentscheiden angeführt worden sind. Dennoch ist der Ausschuss, auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des demokratischen Systems der Schweiz, besorgt angesichts der geplanten Volksinitiativen, die sich offensichtlich als unvereinbar mit den Bestimmungen des Paktes erweisen könnten. So ist der Ausschuss äusserst besorgt über die Eidgenössische Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)». Gemäss der Initiative, über die das Schweizer Stimmvolk abstimmen wird, sollen völkerrechtliche Verpflichtungen, die der Bundesverfassung widersprechen, an die Vorgaben der Bundesverfassung angepasst oder gekündigt werden. Der Ausschuss ist ausserdem besorgt über Berichte, wonach eine Reihe verfassungsrechtlicher Bestimmungen und Bundesgesetze oder kantonaler Gesetze weiterhin nicht mit den Bestimmungen des Paktes (Art. 2) vereinbar sind.

**7. Der Vertragsstaat sollte: (a) prioritär die Kontrollmechanismen verstärken, mit denen sichergestellt wird, dass Volksinitiativen, bevor sie zur Abstimmung unterbreitet werden, mit den Bestimmungen des Paktes vereinbar sind; und (b) im Hinblick auf Gesetzesrevisionen die nationalen Bestimmungen systematisch auf deren Vereinbarkeit mit jenen des Paktes hin überprüfen.**

### Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses

8. Der Ausschuss nimmt von der föderalistischen Ordnung der Schweiz und der Aufteilung der Kompetenzen unter Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden Kenntnis. Er ist jedoch besorgt ob den Berichten, wonach sich die kantonalen und kommunalen Behörden nur in beschränktem Mass für die Umsetzung der Empfehlungen einsetzen. Er bedauert es ausserdem, dass die Zivilgesellschaft nicht in die Erarbeitung dieses periodischen Berichts einbezogen worden ist (Art. 2).

9. **Der Vertragsstaat sollte: (a) sicherstellen, dass die Behörden aller Kantone und Gemeinden die Empfehlungen des Ausschusses kennen und sie ordnungsgemäss umsetzen; und (b) gewährleisten, dass die Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung des periodischen Berichts, dessen Verbreitung und der Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses verstärkt einbezogen wird.**

#### **Vorbehalte zum Pakt**

10. Der Ausschuss bekundet erneut seine Besorgnis darüber, dass der Vertragsstaat seine Vorbehalte zu Artikel 12 Absatz 1, 20 Absatz 1, 25 Buchstabe b und 26 des Paktes wegen der angeblichen Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit dem Pakt aufrechterhält (Art. 2).

11. **Der Vertragsstaat sollte der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 entsprechend in Erwägung ziehen: (a) seine verbleibenden Vorbehalte zum Pakt zurückzuziehen; (b) nationales Recht erforderlichenfalls zu ändern; und (c) keine nationalen Bestimmungen zu erlassen, die dem Rückzug der Vorbehalte entgegenstehen.**

#### **Beitritt zum Fakultativprotokoll**

12. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von den Ausführungen des Vertragsstaates hinsichtlich dessen Entscheids, die Ratifizierung des Fakultativprotokolls nicht prioritär zu behandeln, da der Pakt und das Fakultativprotokoll vergleichbare Garantien wie jene der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkennen. Der Ausschuss weist jedoch darauf hin: (a) dass sich die regionalen und universellen Instrumente ergänzen; (b) dass sie zusammen zur Stärkung des effektiven Schutzes der jedem Menschen zustehenden Rechte beitragen; und (c) dass das Fakultativprotokoll ausserdem für die Sicherstellung einer umfassenden Umsetzung des Paktes von Bedeutung ist, der auch Bestimmungen enthält, für die es in der Konvention keine Entsprechung gibt (Art. 2).

13. **Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung, wonach der Vertragsstaat den Beitritt zum Fakultativprotokoll zum Pakt in Erwägung ziehen sollte, um den Menschenrechtsschutz der seiner Gerichtsbarkeit unterstellten Personen zu verstärken.**

#### **Nationale Menschenrechtsinstitution**

14. Der Ausschuss begrüsst den Vorentwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in Einklang mit den Pariser Prinzipien. Allerdings ist er angesichts der Berichte der Delegation weiterhin besorgt: Den Berichten zufolge (a) bleibe das Budget der Institution auf dem Finanzierungsniveau, das für das heutige Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte vorgesehen ist und (b) sei sie zwar für die Förderung der Menschenrechte zuständig, habe aber kein ausdrückliches Mandat, die Menschenrechte zu schützen, und letztlich (c) ist die Angemessenheit der Wahl einer Universität als Trägerstruktur der neuen Einrichtung fragwürdig (Art. 2).

15. **Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung, wonach der Vertragsstaat in Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien so bald als möglich eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution schaffen sollte, die ein umfassendes Mandat in Sachen Schutz der Menschenrechte hat und über ausreichende personelle und finanzielle Mittel verfügt.**

#### **Rahmen des Kampfes gegen die Diskriminierung**

16. Der Ausschuss nimmt Kenntnis vom Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG) und vom Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG). Der Ausschuss ist indessen weiterhin darüber besorgt, dass es an einer umfassenden

Gesetzgebung über Diskriminierung mangelt, in der Diskriminierung unmissverständlich definiert und verboten wird sowie die Gründe für Diskriminierung angeführt werden und die es den Opfern ermöglicht, wirksame zivil- und verwaltungsrechtliche Rechtsmittel zu ergreifen. Der Ausschuss nimmt auch Kenntnis von Artikel 261<sup>bis</sup> des Strafgesetzbuches, bedauert es aber, dass bis heute einzig die Diskriminierung wegen der Rasse, Ethnie oder Religion als Grund für die Strafbarkeit gilt. Des Weiteren ist der Ausschuss angesichts von Berichten besorgt, wonach Menschen mit Behinderungen unzulänglich über die ihnen nach Massgabe des BehiG zustehenden Rechte aufgeklärt werden (Art. 2, 3 und 26).

**17. Der Vertragsstaat sollte: (a) eine umfassende zivil- und verwaltungsrechtliche Gesetzgebung über Diskriminierung erlassen, die eine Definition von mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung und weiterreichende Gründe von Diskriminierung enthält, einschliesslich der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität; (b) sein Strafrecht dahingehend ändern, dass die Gründe für die Strafbarkeit von Diskriminierung erweitert werden; (c) gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen über ihre Rechte nach Massgabe des BehiG aufgeklärt werden.**

#### **Gleichstellung von Frauen und deren Vertretung im öffentlichen und politischen Leben**

18. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von den Massnahmen hinsichtlich der Gewährleistung der Lohngleichheit für Frauen und Männer, die der Vertragsstaat insbesondere im Rahmen der Arbeit des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann getroffen hat. Der Ausschuss ist aber weiterhin darüber besorgt, dass die Lohnunterschiede Bestand haben, vor allem in der Privatwirtschaft. Besorgt ist er auch wegen der Tatsache, dass Frauen in der Politik untervertreten sind. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von den Massnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in den Verwaltungsräten bundesnaher und börsenkotierter Unternehmen. Er bedauert indessen, dass mit dem angestrebten Zielwert immer noch keine Parität gewährleistet ist (Art. 2, 3 und 26).

**19. Der Vertragsstaat sollte: (a) seine Bemühungen zur Aufhebung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern insbesondere in der Privatwirtschaft fortsetzen; (b) seine Bemühungen fortsetzen, damit Frauen auf allen politischen Ebenen ebenso stark vertreten sind wie Männer; und (c) gewährleisten, dass Frauen in den Verwaltungsräten bundesnaher und börsenkotierter Unternehmen paritätisch vertreten sind.**

#### **Hassreden**

20. Der Ausschuss begrüsst es, dass der Vertragsstaat Kampagnen lanciert, um Hassreden zu verhindern. Er ist jedoch weiterhin besorgt angesichts von Berichten über rassistische und fremdenfeindliche Reden in politischen Kreisen und in den Medien. Der Ausschuss ist auch besorgt darüber, dass hasserfüllte Reden und Handlungen gegen Muslime, Juden und Roma zunehmen (Art. 2, 18, 20, 26 und 27).

**21. Der Vertragsstaat sollte seine Anstrengungen verdoppeln, um der Begehung von Handlungen aus rassistisch oder religiös motiviertem Hass oder auch dem Aufruf dazu entgegenzuwirken, insbesondere indem das Mandat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus verstärkt und die Schaffung eines nationalen Aktionsplans gegen Rassismus in Erwägung gezogen werden.**

#### **Diskriminierendes Verhalten der Polizei**

22. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von den Ausführungen der Delegation über die Kriterien, die für gezielte Ermittlungen gegen Verdächtige gelten. Er bedauert es aber, dass sich das Polizeikorps Berichten zufolge bei seiner Arbeit weiterhin auf nicht objektive Kriterien wie

das äussere Erscheinungsbild einer Person, die Hautfarbe oder die ethnische und nationale Herkunft stützt (Art. 2, 7 und 26).

**23. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen: (a) dass weiterhin Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung in Sachen Rassismusbekämpfung getroffen werden und dass die Erkenntnisse allen Angehörigen der Sicherheitskräfte vermittelt werden, damit ethnische Minderheiten nicht länger diskriminierend behandelt werden; und (b) dass Angehörige der Sicherheitskräfte, die sich gegenüber Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, diskriminierend verhalten, systematisch zur Verantwortung gezogen werden.**

#### **Intersexuelle Personen**

24. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von den Arbeiten der Nationalen Ethikkommission in Sachen Intersexualität und auch von der Medienmitteilung des Bundesrates vom 6. Juli 2016. Er ist indessen weiterhin besorgt angesichts der Tatsache, dass die Praxis, bei intersexuellen Kindern chirurgische Eingriffe vorzunehmen, die physisches und psychisches Leid zur Folge haben, bis heute noch nicht eindeutig geregelt worden ist. Des Weiteren ist der Ausschuss ob der Tatsache besorgt, dass Fälle, in denen Menschen ohne ihre Zustimmung operiert wurden, bis heute weder untersucht noch sanktioniert worden sind, und dass die Betroffenen keine Wiedergutmachung erhalten haben (Art. 3, 7, 24 und 26).

**25. Der Vertragsstaat sollte: (a) alle erforderlichen Massnahmen treffen, damit kein Kind einem nicht notwendigen chirurgischen Eingriff zur Geschlechtsangleichung unterzogen wird; (b) gewährleisten, dass der Zugang zu den medizinischen Unterlagen gewährt wird und dass ohne die Zustimmung der betroffenen Intersexuellen vorgenommene Behandlungen und Eingriffe untersucht werden; (c) sicherstellen, dass den Opfern ungerechtfertigter Eingriffe psychologische Hilfe und Wiedergutmachung einschliesslich einer Form von Entschädigung zugestanden wird.**

#### **Gewalt gegen Frauen**

26. Der Ausschuss begrüsst die Anstrengungen des Vertragsstaats zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen. Er ist indessen besorgt darüber, dass Frauen weiterhin Opfer von Gewalt werden. Besorgniserregend ist vor allem, dass nur ein geringer Teil der Fälle zur Anzeige gelangt und eine äusserst hohe Zahl von Verfahren wegen häuslicher Gewalt eingestellt wird. Des Weiteren bringt der Ausschuss seine Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass Migrantinnen, die Anzeige wegen häuslicher Gewalt erstatten, ihre Aufenthaltsbewilligung nur behalten können, wenn sie vor Gericht den Nachweis erbringen, dass sie Opfer ausgeprägter oder systematisch erlittener Gewalt gewesen sind. Der Ausschuss begrüsst es, dass das Schweizerische Strafgesetzbuch um Artikel 124 ergänzt worden ist, der die Verstümmelung weiblicher Genitalien bestraft. Begrüsst wird auch das Bundesgesetz vom 15. Juni 2012 über Massnahmen gegen Zwangsheiraten. Der Ausschuss ist jedoch weiterhin darüber besorgt, dass diese beiden Phänomene in der Schweiz fortbestehen (Art. 3, 6, 7, 23 und 24).

**27. Der Vertragsstaat sollte: (a) seine Bemühungen, Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, fortführen und dafür sorgen, dass häusliche Gewalt in der Praxis angezeigt, untersucht, strafrechtlich verfolgt und bestraft wird; (b) sicherstellen, dass alle im Bereich der Justiz tätigen Personen angemessen ausgebildet werden, damit sie Fälle häuslicher Gewalt bearbeiten können, und dass Fachgruppen geschaffen werden; (c) gewährleisten, dass die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer hinsichtlich der weiteren Gewährung des Aufenthaltsrechts einheitlich ausgelegt und angewendet werden, sodass die Beweislast der Opfer von Gewalt erleichtert wird; (d) auch seine Anstrengungen gegen die Verstümmelung weiblicher**

**Genitalien und Zwangsheiraten fortsetzen, und zwar vor allem, indem die betreffenden Fachleute angemessen ausgebildet und die Täter gerichtlich belangt werden.**

#### **Verhalten der Polizei**

28. Der Ausschuss ist besorgt ob der Berichte über brutales Vorgehen der Polizei, insbesondere gegen Asylsuchende, Migrantinnen und Migranten und ausländische Menschen und darüber, dass viele dieser Fälle nicht zur Anzeige kommen. Äusserst besorgt ist der Ausschuss darüber, dass es keine zentrale Datenbank auf Bundesebene gibt, in der die Zahl der Beschwerden, Strafverfahren und Sanktionen in Zusammenhang mit mutmasslichen Misshandlungen durch die Polizei erfasst wird. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von den Ausführungen der Delegation zum Strafverfahren und zur Rolle der kantonalen Staatsanwaltschaften bei der Beurteilung der Beschwerden gegen Polizeidienste. Er ist trotzdem darüber besorgt, dass es keinen unabhängigen, allen zur Verfügung stehenden Mechanismus gibt, über den gegen die Polizei Anzeige erstattet werden kann und der die Arbeit der Staatsanwaltschaften ergänzt, zumal diese als voreingenommen empfunden werden könnten, da sie bei der Untersuchung solcher Beschwerden mit der Polizei zusammenarbeiten (Art. 2, 6 und 7).

**29. Der Vertragsstaat sollte unverzüglich einen unabhängigen Mechanismus schaffen mit dem Auftrag: (a) Beschwerden in Zusammenhang mit Polizeigewalt oder Misshandlung durch die Polizei entgegenzunehmen; (b) die Beschwerden effizient und unparteiisch zu untersuchen und die Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen; (c) zentralisierte und aktualisierte, nach Beschwerden, Strafverfahren und Sanktionen aufgeschlüsselte Statistiken über Fälle von Polizeigewalt zu führen.**

#### **Folterverbot**

30. Der Ausschuss nimmt vom Standpunkt des Vertragsstaates Kenntnis, wonach gemäss Schweizer Strafrecht alle Folterhandlungen, auch psychologische, bereits unter Strafe gestellt sind. Der Ausschuss bedauert es indessen, dass der Vertragsstaat die Folter im Strafgesetzbuch weder definiert noch als eigenständigen, besonders stigmatisierten Straftatbestand unter Strafe stellt (Art. 7).

**31. Der Vertragsstaat sollte seinen Standpunkt überdenken und Folter als eigenständigen Straftatbestand ins Strafgesetzbuch aufnehmen, um so Fälle von Folter besser verhindern, einen besseren Schutz vor dieser Praktik gewährleisten und Täter wirksamer strafrechtlich verfolgen zu können.**

#### **Ausschaffung von Asylsuchenden**

32. Der Ausschuss begrüsst die Anstrengungen des Vertragsstaates, keine Sedativa mehr einzusetzen, und dass die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter bei zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg vertreten ist. Bedauert wird hingegen, dass die Praxis nicht stärker ausgeweitet wird und dass die Untersuchung im Fall des im März 2010 im Zuge der Ausschaffung verstorbenen Joseph Ndukaku Chiakwa noch immer nicht abgeschlossen ist. Besorgt ist der Ausschuss auch ob der Berichte, wonach die Ärztinnen und Ärzte der Oseara AG, die vom Staatsekretariat für Migration mit der medizinischen Begleitung abgewiesener und rückzuführender Asylsuchender beauftragt worden ist, die medizinischen Berichte und Gutachten des ärztlichen Fachpersonals, das die Rückzuführenden behandelt, ignorieren. Der Ausschuss ist ausserdem darüber besorgt, dass die Schweizer Behörden die Gutachten gemäss Istanbul-Protokoll im Rahmen der Umsetzung des Rückschiebungsverbots nicht vollumfänglich anerkennen und berücksichtigen (Art. 6 und 7).

33. **Der Vertragsstaats sollte: (a) gewährleisten, dass die zwangsweisen Rückführungen abgewiesener Asylsuchender systematisch durch Beobachterinnen und Beobachter der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) begleitet werden; (b) die Untersuchung des Todes von Herrn Chiakwa beschleunigen; (c) sicherstellen, dass die Oseara AG die medizinischen Gutachten anderer Ärztinnen und Ärzte über die physische Tauglichkeit rückzuführender Personen berücksichtigt; (d) gewährleisten, dass das gesamte Personal systematisch und praxisbezogen hinsichtlich des Istanbul-Protokolls ausgebildet wird und das Protokoll auch anwendet.**

#### **Behandlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen**

34. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von den Fortschritten, die in Sachen Gewährung von Rechtsbeistand für Asylsuchende erzielt worden sind. Besorgt ist der Ausschuss ob der Berichte, wonach Migrantinnen und Migranten praktisch systematisch in Administrativhaft gesetzt werden und Erwachsene und unbegleitete Minderjährige nicht voneinander getrennt werden (Art. 7, 9 und 13).

35. **Der Vertragsstaat sollte: (a) seine Bemühungen bei der Gewährung von Rechtsbeistand für Asylsuchende fortsetzen und sicherstellen, dass diesen Menschen Rechtsmittelverfahren offenstehen; (b) gewährleisten, dass Erwachsene und unbegleitete Minderjährige strikte voneinander getrennt werden; und (c) Alternativen zur Administrativhaft schaffen und anbieten.**

#### **Haftbedingungen**

36. Der Ausschuss nimmt die Bemühungen zur Verbesserung der Haftbedingungen zur Kenntnis. Er äussert jedoch seine Besorgnis darüber, dass gemäss Berichten die Minderjährigen in gewissen regionalen Hafteinrichtungen zusammen mit den Erwachsenen untergebracht und nicht angemessen betreut werden (Art. 7, 9, 10 und 24).

37. **Der Vertragsstaat sollte: (a) seine Bemühungen fortsetzen, um etwas gegen überbelegte Gefängnisse zu unternehmen, vor allem indem – auch für ausländische Inhaftierte – Alternativen zur Haftstrafe offenstehen; und (b) sicherstellen, dass Erwachsene und Minderjährige strikte voneinander getrennt untergebracht und die Minderjährigen angemessen betreut werden.**

#### **Behandlung von Inhaftierten mit psychosozialen Störungen**

38. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von der Schaffung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe, die sich mit der Behandlung und Unterbringung von Menschen mit psychosozialen Problemen befasst. Der Ausschuss ist indessen weiterhin darüber besorgt, dass psychisch gestörte Täter nach Artikel 59 des Schweizerischen Strafgesetzbuches: (a) in eine reguläre Haftvollzugseinrichtung eingewiesen werden können; und (b) bis zu fünf Jahren stationär behandelt werden können, wobei die Massnahme unabhängig vom ursprünglich in Zusammenhang mit der Straftat ausgesprochenen Strafmass verlängert werden kann (Art. 2, 7, 9, 10 und 26).

39. **Der Vertragsstaat sollte gewährleisten: (a) dass Inhaftierte, die an einer psychosozialen Störung leiden, in speziellen Einrichtungen untergebracht werden und eine ihrem Zustand entsprechende therapeutische Behandlung erhalten, wenn sie in einer regulären Haftvollzugseinrichtung untergebracht sind; und (b) dass die stationäre Inhaftierung nur als letzte Möglichkeit in Betracht kommt und auf die Rehabilitation und die soziale Wiedereingliederung ausgerichtet ist. Darüber hinaus sollte systematisch nach Alternativen zur stationären Inhaftierung gesucht werden. Der Vertragsstaat sollte ausserdem Artikel 59 des Strafgesetzbuches dahingehend ändern,**

**dass er mit dem Pakt kompatibel ist, vor allem hinsichtlich des Paragraphen 21 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 35.**

### **Menschenhandel**

40. Der Ausschuss begrüsst die am 1. Januar 2014 in Kraft getretene Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel. Begrüssst wird auch die Schaffung der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) und der zweite nationale Aktionsplan 2017–2020 zur Bekämpfung des Menschenhandels – wenngleich dieser verspätet verabschiedet wurde und drei Jahre ohne Fortsetzung auf sich warten liess. Der Ausschuss bedauert indessen, dass es Berichten zufolge an Personal und finanziellen Mitteln zur Umsetzung des Aktionsplans mangelt. Er ist ausserdem beunruhigt ob der Schwierigkeiten, die sich bei der Opferidentifizierung stellen, weil es auf kantonaler Ebene kein einheitliches Verfahren zur Opferidentifizierung gibt und weil es an einer sachspezifischen Ausbildung der Polizei- und Justizbehörden fehlt (Art. 8).

**41. Der Vertragsstaat sollte: (a) dafür besorgt sein, dass der nächste nationale Aktionsplan fristgerecht ausgearbeitet wird und angemessene personelle und finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden, damit er erfolgreich umgesetzt werden kann; (b) sicherstellen, dass ein einheitliches, unter den Kantonen koordiniertes Verfahren zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels erarbeitet wird; und (c) die einschlägigen Sensibilisierungs- und Ausbildungsprogramme für Polizei- und Justizbehörden fortführen.**

### **Minarettverbot**

42. Der Ausschuss nimmt davon Kenntnis, dass der Bundesrat die Initiative, mit der in der Schweiz der Bau neuer Minarette untersagt werden sollte, als einen Verstoß gegen die Menschenrechte erachtete. Er bedauert es jedoch, dass der Vertragsstaat mit Verweis auf die Besonderheiten seiner nationalen Verfassungsordnung Artikel 72 der Bundesverfassung um Absatz 3 ergänzt hat, der – ungeachtet der vorausgegangenen abschliessenden Bemerkungen des Ausschusses – vorsieht, dass in der Schweiz keine neuen Minarette errichtet werden dürfen (Art. 2, 18 und 27).

**43. Der Vertragsstaat sollte Massnahmen treffen, um das Verbot des Baus neuer Minarette aufzuheben, insbesondere indem Artikel 72 Absatz 3 der Bundesverfassung revidiert wird.**

### **Gewissens- und Religionsfreiheit**

44. Der Ausschuss begrüsst die vom Vertragsstaat ergriffenen Massnahmen zur Förderung des interreligiösen Dialogs, bedauert aber, dass im schulischen Kontext oder in Bezug auf die Bekleidung im öffentlichen Raum zunehmend reguliert wird und Zuwiderhandlungen mit beträchtlichen Bussen geahndet werden. Offenbar sind Muslime und Musliminnen in besonderem Masse von diesen Regulierungen betroffen (Art. 18, 26 und 27).

**45. Der Vertragsstaat sollte mit Blick auf seine Verpflichtungen aufgrund des Paktes seine Gesetzgebung allgemein und vor allem die Regulierungen überdenken, die im Besonderen Musliminnen und Muslime betreffen.**

### **Überwachungsmassnahmen und das Recht auf Privatsphäre**

46. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von den Massnahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte, die in das Bundesgesetz vom 25. September 2016 über den Nachrichtendienst aufgenommen worden sind. Er ist jedoch darüber besorgt, dass dieses Gesetz den Nachrichtendiensten des Bundes auf der Grundlage nur unzulänglich definierter



Zwecke, wie etwa den in Artikel 3 angeführten nationalen Interessen, sehr einschneidende Überwachungsbefugnisse zugesteht. Besorgt ist der Ausschuss auch angesichts der Tatsache, dass für die Aufbewahrung von Daten keine festen Fristen vorgesehen sind (Art. 17).

**47. Der Vertragsstaat sollte die nötigen Massnahmen treffen, um sicherzustellen, dass die von ihm durchgeführten Überwachungsmassnahmen seinen Verpflichtungen aufgrund des Paktes, vor allem aufgrund von Artikel 17, entsprechen. Im Besonderen sollten Massnahmen getroffen werden, damit gewährleistet ist, dass die Fristen für die Aufbewahrung von Daten strikte geregelt sind.**

#### **Versammlungsfreiheit**

48. Der Ausschuss ist besorgt ob: (a) des Gesetzes «Loi sur les manifestations sur le domaine public» vom 1. November 2008; und (b) des Gesetzes «Loi concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations» vom 14. Oktober 2016, die beide im Kanton Genf erlassen worden sind. Der Ausschuss ist besonders beunruhigt über: (a) die übertriebenen Bedingungen für die Organisation eines gemeinsamen – auch politischen – Anlasses, der den Einsatz spezieller und ausserordentlicher polizeilicher Mittel erfordert, da die entsprechende Bewilligung drei Monate im Voraus beantragt und im Antrag ein Sicherheitsunternehmen angegeben werden muss, das für die Sicherheit beim Anlass zuständig ist; und (b) die übertriebenen Bussen von bis zu 100 000 Schweizer Franken für nicht bewilligte Veranstaltungen (Art. 21).

**49. Der Vertragsstaat sollte seine Gesetzgebung dahingehend überprüfen, dass alle vorbehaltlos das Recht auf Versammlungsfreiheit, auch auf spontan organisierte Versammlungen, haben und dass Einschränkungen der Ausübung der Versammlungsfreiheit den genau festgelegten Bedingungen nach Artikel 21 des Paktes entsprechen.**

#### **Umgang mit Fahrenden**

50. Der Ausschuss begrüsst die Schaffung der 2014 ins Leben gerufenen «Arbeitsgruppe zur Verbesserung der Bedingungen für die fahrende Lebensweise und zur Förderung der Kultur von Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz». Begrüsst werden auch die vom Kanton Bern getroffenen Massnahmen, mit denen die Einschulung von Kindern der Nomadengemeinschaften gefördert wird. Als bedauernd erachtet der Ausschuss jedoch die unzureichende Zahl von Standplätzen, die diesen Menschen zur Verfügung gestellt werden (Art. 26 und 27).

**51. Der Vertragsstaat sollte einen unter den Kantonen koordinierten Aktionsplan entwerfen, mit dem sichergestellt wird, dass Fahrenden eine ausreichend grosse Anzahl an Standplätzen zur Verfügung steht.**

### **D. Verbreitung und Folgemassnahmen**

52. Der Vertragsstaat sollte für eine weite Verbreitung des Paktes, des vierten periodischen Berichts, der schriftlichen Antworten auf die Punkte in der Liste des Ausschusses und der vorliegenden abschliessenden Bemerkungen besorgt sein. Auf diese Weise sollen die gesetzgebenden, administrativen und justiziellen Behörden der Kantone und des Bundes sowie die Zivilgesellschaft, die in der Schweiz tätigen nichtstaatlichen Organisationen und die breite Öffentlichkeit für die im Pakt verankerten Bestimmungen sensibilisiert werden. Der Vertragsstaat sollte sicherstellen, dass der Bericht und die vorliegenden abschliessenden Bemerkungen in die Amtssprachen des Landes übersetzt werden.

53. Der Vertragsstaat sollte gemäss Artikel 71 Absatz 5 der Verfahrensordnung des Ausschusses innerhalb eines Jahres nach Verabschiedung dieser abschliessenden

Bemerkungen Auskunft darüber geben, wie er den Empfehlungen des Ausschusses unter Ziffer 7 (Umsetzung des Paktes in Verfassung und Rechtsprechung), Ziffer 15 (nationale Menschenrechtsinstitution) und Ziffer 29 (Misshandlung durch die Polizei) nachgekommen ist.

54. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, seinen nächsten periodischen Bericht einschliesslich der Auskünfte über die Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen bis am 28. Juli 2023 zu übermitteln. Der Vertragsstaat hat sich bereit erklärt, das vereinfachte Berichtsverfahren anzuwenden. Der Ausschuss wird dem Vertragsstaat zu gegebener Zeit vor der Unterbreitung des Berichts eine Liste der klärungsbedürftigen Punkte zusenden. Die Antworten des Vertragsstaats auf diese Punkte werden den fünften periodischen Bericht darstellen. Entsprechend der Resolution 68/268 der Generalversammlung darf dieser Bericht nicht mehr als 21 200 Wörter enthalten.

---