



# Handbuch Asyl und Rückkehr

## Artikel A1 Die UN-Folterkonvention

### Zusammenfassung

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (auch [Anti-]Folterkonvention, FoK) ist ein 1984 durch die Vereinten Nationen geschaffenes Instrument, das erstmals den Begriff der Folter definiert und Massnahmen zu ihrer Verhinderung, Verfolgung und Bestrafung regelt. Das Fakultativprotokoll zur Folterkonvention sieht die Einrichtung eines Inspektionsmechanismus durch internationale Gremien sowie die Schaffung eines nationalen Kontrollorgans vor.

Die Einhaltung der Bestimmungen der Folterkonvention wird vom Ausschuss gegen Folter mit Hilfe der von den Unterzeichnerstaaten eingereichten Berichte periodisch überprüft. Dieser ist auch für Beschwerden von Staaten und Individuen zuständig. Der UN-Unterausschuss, dem Ausschuss gegen Folter unterstellt, wird durch das Fakultativprotokoll berechtigt, Haftorte jeglicher Art zu besuchen und Empfehlungen abzugeben.

In der Schweiz sorgt die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter – analog zum UN-Unterausschuss – für die Umsetzung der Konventionsbestimmungen und hat uneingeschränkten Zugang zu Orten, an denen Personen im Freiheitsentzug festgehalten werden.

Im Asylverfahren kommt der Folterkonvention insbesondere bei der Prüfung des Vollzugs der Wegweisung eine bedeutende Rolle zu. Aber auch bei der Ausbildung und Aufklärung von Personal, das mit Menschen im Freiheitsentzug arbeitet, insbesondere bei Zwangsmassnahmen wie Ausschaffungshaft und Sonderflügen, sind die Bestimmungen der Folterkonvention einzuhalten und anzuwenden.



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Kapitel 1</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>3</b>
<b>Kapitel 2</b>	<b>Die UN-Folterkonvention</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Die Umsetzung der Folterkonvention in der Schweiz</b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>Die UN-Folterkonvention im schweizerischen Asylverfahren</b>	<b>5</b>
<b>Kapitel 3</b>	<b>Benutzte und weiterführende Literatur</b>	<b>7</b>



## Kapitel 1 Rechtliche Grundlagen

[Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe \(FoK\)](#) vom 10. Dezember 1984; SR 0.105

[Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe](#) vom 18. Dezember 2002; SR 0.105.1

[Asylgesetz \(AsylG\)](#) vom 26. Juni 1998; SR 142.31  
Artikel 5



## Kapitel 2 Die UN-Folterkonvention

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe wurde am 10. Dezember 1984 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Von der Schweiz am 2. Dezember 1986 ratifiziert, trat es am 26. Juni 1987 in Kraft. Die völkerrechtlich verbindliche Konvention gilt als Ergänzung zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, der Genfer Konventionen von 1949 und dem Zusatzprotokoll von 1977. Das Fakultativprotokoll zur Folterkonvention trat am 22. Juni 2006 in Kraft, in der Schweiz am 24. Oktober 2009. Aktuell ist die Folterkonvention von 164 Mitgliedsstaaten ratifiziert, während das Fakultativprotokoll von 88 Staaten unterzeichnet wurde.<sup>1</sup>

In den 33 Artikeln der Folterkonvention werden das allgemeine Folterverbot durch die Definition des Begriffs der Folter konkretisiert sowie Massnahmen zu ihrer Verhinderung, Ahndung und zum Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, ausgeführt. Gemäss [Artikel 1 Absatz 1 FoK](#) bezeichnet Folter „jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich grosse körperliche und seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmasslich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen, um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden. Der Ausdruck umfasst nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind.“

Das zuständige UN-Organ, der Ausschuss gegen Folter ([Committee against Torture, CAT](#)), überwacht die Einhaltung der Konvention. Die Vertragsstaaten der FoK sind zur regelmässigen Berichterstattung über die getroffenen Massnahmen, die erzielten Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Umsetzung verpflichtet. Ein Jahr nach Inkrafttreten der FoK ist der erste Bericht einzureichen, danach gilt der Vierjahresrhythmus ([Art. 19 FoK](#)). Neben der Auswertung der periodischen Berichte<sup>2</sup> ist der zehnköpfige Ausschuss auch für Beschwerden von Staaten und Individuen<sup>3</sup> zuständig. Voraussetzung für Individualbeschwerden beim CAT ist die Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel.<sup>4</sup> Unter Umständen ist der Ausschuss auch in der Lage, selbständige Untersuchungen durchzuführen.

Das 37 Artikel umfassende Fakultativprotokoll enthält einen präventiven Ansatz zum Schutz vor Folter. Durch Einrichtung eines internationalen Gremiums, das dem CAT untersteht, ist ein weiterer Inspektionsmechanismus geschaffen worden. Dieser ermöglicht dem

---

<sup>1</sup> Stand: 16. Juli 2018.

<sup>2</sup> Seit 1994 gibt der Ausschuss Schlussbemerkungen und Empfehlungen an den Mitgliedsstaat ab.

<sup>3</sup> Bei der Mehrheit der Beschwerden handelt es sich um Individualbeschwerden, oft gegen die Wegweisung aus der Schweiz ([Art. 3 FoK](#)). Zur [Liste der CAT-Beschwerden](#), auch <http://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/uno/antifolterkonvention/>.

<sup>4</sup> Vgl. SFH, 2015, S. 366f.



[UN-Unterausschuss](#) den uneingeschränkten Zugang zu Haftorten öffentlicher und privater Natur.<sup>5</sup> Die vertraulichen Empfehlungen und Bemerkungen werden dem Vertragsstaat mitgeteilt. Weiter sieht das Fakultativprotokoll auf nationaler Ebene die Schaffung einer unabhängigen Kommission vor, welche überwachen soll, dass an Haftorten keine Folter oder Behandlung gemäss [Artikel 1 FoK](#) stattfindet. Diese Gremien, mit den gleichen Befugnissen ausgestattet, gewährleisten einen doppelten Schutz auf internationaler und nationaler Ebene.

## 2.1 Die Umsetzung der Folterkonvention in der Schweiz

Bisher reichte die Schweiz sieben [Berichte](#) zur nationalen Umsetzung der FoK ein. Der Ausschuss rät der Schweiz die Übernahme der Definition von Folter gemäss [Artikel 1 FoK](#) ins Schweizer Strafgesetzbuch und die absolute Einhaltung des Non-Refoulement-Prinzips (kein Verlassen auf diplomatische Zusicherungen sowie Monitoring nach der Ausschaffung einer Person und Sicherstellung von Schutz und Wiedergutmachung im Falle von Folter oder unmenschlicher Behandlung). Ferner empfiehlt der Ausschuss die Verbesserung der Rahmenbedingungen bei Zwangsausschaffungen und bei Administrativhaft (insbesondere bei Minderjährigen) sowie die prioritäre Berücksichtigung des Kindeswohls von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Sicherstellung von rechtlichen Schutzmassnahmen bei Freiheitsentzug, die Untersuchung von Klagen betreffend exzessive Polizeigewalt und eine entsprechende unabhängige Beschwerdeinstanz, die (Aus-)Bildung der Polizei in Menschenrechtsfragen und die strafrechtliche Verfolgung von Fällen (häuslicher) Gewalt gegen Frauen mit Strafen entsprechend der Taten.<sup>6</sup>

### Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Mit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls verpflichtete sich die Schweiz zur Bildung einer nationalen Kommission zur Überwachung der Konventionsbestimmungen. Die vom Bundesrat bestimmten Mitglieder der von Bund und Kantonen unabhängigen Kommission zur Verhütung von Folter nahmen ihre Arbeit per 1. Januar 2010 auf. Die [Nationale Kommission zur Verhütung von Folter](#) besteht aus zwölf jeweils für vier Jahre gewählten Mitgliedern aus den Bereichen Medizin, Recht, Strafverfolgung, Straf- und Massnahmenvollzug. Die NKVF verfügt über das uneingeschränkte Recht zu Besuchen von Orten, an denen Personen im Freiheitsentzug festgehalten werden, und kann diese Einrichtungen auch unangemeldet aufsuchen. Mit konkreten Empfehlungen und einem ständigen Dialog mit den Behörden stellt die NKVF sicher, dass die Bestimmungen der Folterkonvention schweizweit eingehalten werden.

## 2.2 Die UN-Folterkonvention im schweizerischen Asylverfahren

Im Asylverfahren sind die [Artikel 1](#) (Definition von Folter), [2](#) (Präventive Massnahmen zur Verhinderung von Folter), [3](#) (Schutz vor Rückschiebung bei Gefahr von Folter), [16](#) (sonstige grausame Behandlung), [20](#) (Hinweise auf systematische Folterungen) FoK besonders zu beachten. Zu weiteren im Asylverfahren relevanten Artikeln der FoK ist folgendes anzumerken:

<sup>5</sup> Orte, an denen Menschen gegen ihren Willen festgehalten werden.

<sup>6</sup> Ausschuss gegen Folter, 2015: Schlussbemerkungen für die Schweiz nach Prüfung des nach Artikel 19 des Übereinkommens vorgelegten Berichts.



- **Artikel 3: Schutz vor Rückschiebung bei Gefahr von Folter**

Zentraler Grundsatz im internationalen Flüchtlingsrecht ist das Prinzip des Non-Refoulements oder das Verbot der Rückschiebung. Dieses Prinzip schützt vor einer Wegweisung in einen Staat, in welchem einer Person Folter oder unmenschliche Behandlung droht ([Art. 5 AsylG](#), [Art. 33 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, SR 0.142.30](#) sowie [Art. 3 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. Dezember 1950, SR 0.101](#)).<sup>7</sup> Demnach darf ein Vertragsstaat eine Person nicht in einen anderen Staat wegweisen, abschieben oder in diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden ([Art. 3 Abs. 1 FoK](#)). Dabei kann die Tatsache allein, dass ein Staat die Folterkonvention unterzeichnet hat, nicht als Rechtfertigung für die Zulässigkeit der Wegweisung sprechen. Gemäss [Artikel 3 Absatz 2 FoK](#) muss auch die ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Menschenrechtsverletzungen in einem (Risiko-)Staat berücksichtigt werden, um zu verhindern, dass eine abgewiesene asylsuchende Person durch ihre Wegweisung der Folter oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt würde.

- **Artikel 10 und 11: Ausbildung und Aufklärung**

Gemäss [Artikel 10 FoK](#) Vertragsstaaten müssen dafür sorgen, dass ziviles, militärisches, polizeiliches und medizinisches Personal über die Bestimmungen der FoK und das Verbot der Folter aufgeklärt sind und ihre Tätigkeiten dementsprechend ausüben. Insbesondere im Falle von Zwangsmassnahmen wie Ausschaffungshaft und Sonderflügen ist diesem Gebot besonders Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang sei auch [Artikel 11 FoK](#) erwähnt, welcher eine kontinuierliche Überprüfung von Vorschriften und Praktiken für die Vernehmung, den Gewahrsam und die Behandlung von Personen vorsieht, die in irgendeiner Form von Freiheitsentzug betroffen sind.

- **Artikel 16: Verbot jeglicher sonstiger unmenschlicher Behandlung**

Gemäss [Artikel 16 FoK](#) ist jegliche sonstige grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern, die unter den Anforderungen der in [Artikel 1 FoK](#) definierten Folter liegt. Somit ist auch zu prüfen, ob einer Person eine Behandlung drohen würde, die ausserhalb der in [Artikel 1 FoK](#) beschriebenen Definition liegt.

---

<sup>7</sup> Siehe [E3 Die Wegweisung, der Vollzug der Wegweisung und die Anordnung der vorläufigen Aufnahme](#).



## Kapitel 3 Benutzte und weiterführende Literatur

Bundesamt für Justiz (BJ), 2014: [Siebter Bericht an den UN-Ausschuss gegen Folter \(CAT\)](#)

[CAT, 2015: Schlussbemerkung zum siebten Bericht der Schweiz](#)

[General Comments Nr. 1-3](#) des Ausschusses gegen Folter

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), 2011: *Menschenrechtliche Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehörigen*. Bern.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), 2015: *Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren*. Bern.