

Schweizer Leitlinien zum Schutz von Menschenrechts- verteidiger/innen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA

Einleitung

Der Schutz und die Förderung der Menschenrechte sowie die Stärkung des Rechtsstaats gehören zu den aussenpolitischen Zielen der Schweiz. Diese Ziele können nur dann erreicht werden, wenn die international anerkannten Menschenrechtsnormen und Standards effektiv umgesetzt werden. Menschenrechtsverteidiger/innen spielen bei dieser Umsetzung eine zentrale Rolle.

Als Akteure, die sich für den vollumfänglichen Schutz sowie die tatsächliche Einhaltung der Rechte und Freiheiten jedes Einzelnen oder ganzer Gruppen einsetzen, werden Menschenrechtsverteidiger/innen nicht selten in ihrer Arbeit behindert und eingeschüchtert, sind Opfer von Repressionen und werden im Extremfall gar an Leib und Leben bedroht. Der Schutz all jener Personen ist vor diesem Hintergrund von essentieller Bedeutung.

Die Schweiz anerkennt in der «Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016» die wesentliche Rolle von Menschenrechtsverteidiger/innen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte. Die Konzentration des Schweizer Engagement auf sechs zentrale Themen¹, bei denen die Schweiz über anerkanntes Fachwissen verfügt, sind allesamt eng mit den Menschenrechten verbunden.

¹ Dabei handelt es sich um: Frieden und Sicherheit; Demokratie, Wahlen und Gewaltenteilung; Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten; Förderung und Schutz der Menschenrechte; Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten; Migration und Bekämpfung des Menschenhandels.



Die Schweiz spricht sich seit vielen Jahren öffentlich für den verbesserten Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen aus und interveniert bei jenen Staaten, deren Behörden sie in ihrer Arbeit behindern und bedrohen. Um dieser bereits bestehenden Schweizer Praxis Rechnung zu tragen und diese zu vereinheitlichen, legt das EDA Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen vor. Die übersichtliche Sammlung bewährter Handlungsansätze soll dazu beitragen, einen einheitlichen Ansatz im Umgang mit diesen Akteuren sicherzustellen und alle Mitarbeitenden der Schweizerischen Auslandvertretungen auf deren Probleme und Herausforderungen aufmerksam zu machen. Die Leitlinien bieten ein konkretes Instrumentarium für den Umgang mit Menschenrechtsverteidiger/innen und sind als nützliches Werkzeug für den Arbeitsalltag der Schweizerischen Auslandvertretungen sowie anderer Institutionen und Organisationen zu verstehen.

Eidgenössisches Departement für auswärtige
Angelegenheiten EDA

A handwritten signature in black ink, which appears to be 'D. Burkhalter'. The signature is fluid and cursive, written over a light gray background.

Didier Burkhalter
Bundesrat



Inhalt

1. Einführung	7
1.1 Ziel der Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen	7
1.2 Definition von «Menschenrechtsverteidiger/innen»	8
1.3 Kontext	9
2. Schweizer Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen	10
2.1 Informationsbeschaffung und Berichterstattung	11
2.2 Direkter Kontakt mit Menschenrechtsverteidiger/innen	12
2.3 Kontakt mit den zuständigen Behörden	13
2.4 Öffentliche Äusserungen in Einzelfällen	13
2.5 Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren, Vertretern von gleich gesinnten Staaten und nationalen und internationalen NGOs	14
2.6 Medienarbeit	14
2.7 Präsenz bei den Vereinten Nationen in Genf	15
2.8 Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger/innen	15
2.9 Visumpolitik	15
3. Umsetzung der Leitlinien	17
3.1 Rolle der Zentrale	17
3.2 Monitoring	17
Anhang	19

Menschenrechtsverteidiger/innen sind all jene Personen, die allein oder gemeinsam mit anderen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte eintreten¹.

«Jeder Mensch hat das Recht, einzeln wie auch in Gemeinschaft mit anderen, den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene zu fördern und darauf hinzuwirken.» Artikel 1, UNO-Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen²

Die Schweiz misst dem Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen, welche aufgrund ihres Engagements zur Umsetzung der international anerkannten Menschenrechtsnormen vielerorts bedroht werden, grosse Bedeutung bei. Hauptziel dieser Schweizer Leitlinien ist daher deren verbesserter Schutz.

1 Individuen sind Träger von Menschenrechten. Die Schweiz fokussiert daher in erster Linie auf das Individuum und seine Rechte; wobei die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit Individuen in ihrem Recht schützt, sich zu Gruppen zusammenzuschliessen.

2 Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, A/RES/53/144, [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.53.144.en](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.53.144.en).

1. Einführung

Im Sinne einer Umsetzung der UNO-Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen (Human Rights Defenders, HRD) hat es sich das EDA zur Aufgabe gemacht, in Zukunft noch enger und strukturierter mit den Schweizer Auslandsvertretungen und den Kooperationsbüros der DEZA, den geographischen und politischen Abteilungen des EDA und den anderen für dieses Thema zuständigen eidgenössischen Departementen³ sowie mit der schweizerischen Zivilgesellschaft im In- und Ausland zusammenzuarbeiten. Für diese Aufgabe stellt das EDA thematische Grundlagen zur Verfügung⁴.

Die vorliegenden Leitlinien haben zum Ziel:

- a) sowohl die Mitarbeitenden der Auslandsvertretungen als auch jene an der Zentrale auf die Problematik von HRD aufmerksam zu machen;
- b) einen einheitlichen Ansatz (auf bi- und multilateraler Ebene) zu fördern, um HRD besser zu schützen;
- c) konkrete Handlungsansätze im Umgang mit HRD aufzuzeigen, welche zu einer systematischen und effizienten Unterstützung von HRD beitragen können.

Es ist in erster Linie eine staatliche Pflicht, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu schützen, zu fördern und effektiv umzusetzen. Daraus resultiert die spezifische Pflicht, auch die HRD zu schützen.

³ Mit Zentrale sind alle relevanten Departemente der Bundesverwaltung in Bern gemeint.

⁴ Zu den sechs Zielen der «Botschaft über die Weiterführung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit 2012–2016» gehört der «Beitrag zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes durch eine verstärkte und neu ausgerichtete Menschenrechtspolitik, die in ausgewählten Ländern von konkreten Projekten vor Ort begleitet wird».

In diesem Sinne kommt der Schweiz die Rolle zu, HRD zu schützen, selbst wenn diese ausserhalb des Landes agieren.

1.1 Ziel der Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen

Die Schweiz anerkennt die zentrale Rolle von HRD zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und der Stärkung des Rechtsstaats. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der international anerkannten Menschenrechtsnormen – sowohl der bürgerlichen und politischen als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Darüber hinaus tragen HRD massgeblich zur effektiven Beseitigung von Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei und spielen bei der Durchsetzung der Rechte und bei der Ausarbeitung von neuen Normen und juristischen Standards eine wesentliche Rolle. Dieses Engagement beinhaltet beispielsweise:

- den Kampf gegen Straffreiheit,
- die Wiedergutmachung für Opfer von Menschenrechtsverletzungen (insbesondere durch medizinische und juristische Unterstützung),
- die Dokumentierung von Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Juristisch legitimieren HRD ihre Arbeit insbesondere durch die beiden UNO-Pakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) und über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) von 1966, welche von der Schweiz und einer Mehrheit von Staaten ratifiziert worden sind, und durch die *UNO-Erklärung über das Recht und die Verpflichtung*

ung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, von 1998.

In ihrem Menschenrechtsengagement legt die Schweiz einen besonderen Fokus auf die HRD, welche als politisch ungebundene Akteure einen hohen Stellenwert in der öffentlichen Meinungsbildung besitzen und durch ihr Engagement für besonders verletzte Gruppen erhöhten Risiken ausgesetzt sind. In vielen Ländern können die HRD trotz des international anerkannten Grundsatzes, wonach sich eine Person für den Schutz und die Durchsetzung der Menschenrechte einsetzen darf, ihre Tätigkeit nicht ungehindert ausüben und werden aufgrund ihrer Arbeit oftmals direkt oder indirekt bedroht. Daher ist es heute mehr denn je notwendig, auf die Situation von HRD hinzuweisen und ihren Schutz zu verbessern.

HRD und ihre Angehörigen werden oftmals von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, z.B. von bewaffneten Gruppen oder privaten Firmen, eingeschüchtert, schikaniert, bedroht behindert, attackiert oder willkürlich inhaftiert und bestraft. Weibliche HRD, LGBTI⁵-Rechtsaktivisten/innen und Landrechtsaktivisten/innen sowie indigene Gruppen sind dabei besonders exponiert.

Folgende Vergehen/Einschränkungen sind für die Arbeit von HRD besonders hinderlich:

- Unterschiedliche Akteure können für die Ausübung von Gewalt und insbesondere für anonyme Todesdrohungen verantwortlich zeichnen: Die Polizei und andere Sicherheitsbehörden zählen zu den wesentlichen Urhebern von Gewalt gegenüber HRD, insbesondere durch willkürliche Inhaftierungen, illegale Durchsuchungen und physische Gewalt.

- Die öffentlichen Behörden sind für Gesetze und administrative Regulierungen verantwortlich, welche HRD die Registrierung als anerkannte NGOs verwehren und Vereinigungen verbieten können.

Die Schweiz engagiert sich bereits heute sowohl auf multilateraler als auch auf bilateraler Ebene für den effektiven Schutz von HRD. Viele in diesen Leitlinien genannte Instrumente werden bereits punktuell angewandt.

Die Auslandvertretungen sind wichtige Anlaufstellen für verfolgte HRD. Das vorliegende Dokument soll eine übersichtliche Sammlung bewährter Handlungsansätze und Best Practices zur Verfügung stellen, welche je nach Situation und Kontext im jeweiligen Gastland von Nutzen sein können.

1.2 Definition von «Menschenrechtsverteidiger/innen»

HRD engagieren sich einzeln oder gemeinsam mit anderen (als registrierte oder nicht-registrierte Nichtregierungsorganisationen, NGOs) für die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen ihrer beruflichen oder privaten Tätigkeiten. Die HRD-Definition ist aktions- und kontextorientiert, wobei sich HRD oftmals für die Rechte Dritter und nicht für ihre eigenen Rechte einsetzen. Um zu vermeiden, dass neue Akteure der Zivilgesellschaft von vornherein ausgeschlossen werden, hat man stets von einer konkreten Aufzählung von Individuen und Organisationen abgesehen⁶. Die Schweiz übernimmt diese aktionsorientierte Definition

⁶ Hina Jilani (ehemalige UNO-Sonderberichterstatterin für HRD) hat HRD wie folgt umschrieben: «HRD are identified above all by what they do and it is through a description of their actions and of some of the contexts in which they work that the term can best be explained»
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>.

⁵ Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex (LGBTI)

in ihrem Engagement zum Schutz von HRD und bezieht sich dabei explizit auf ICESCR und ICCPR sowie die UNO-Erklärung zum Schutz von HRD. Folgende Rechtsbereiche sind für HRD von zentraler Bedeutung:

- das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 19 ICCPR)
- das Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 21 ICCPR)
- das Recht auf Vereinigungsfreiheit (Art. 22 ICCPR)

HRD anerkennen die Universalität, die Interdependenz und die Unteilbarkeit der Menschenrechte, unabhängig von Geschlecht, Ethnie, Nationalität, Religion, sexueller Orientierung oder anderer Merkmale. Ihr Engagement zur Umsetzung, Einhaltung und Förderung von Menschenrechten erfolgt gewaltlos.

1.3 Kontext

Die UNO-Generalversammlung verabschiedete im Jahr 1998 die *Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen*. Die Schweiz hat sich für die Verabschiedung dieser Erklärung eingesetzt, welche neben dem ICESCR und dem ICCPR bis heute den internationalen Referenzrahmen für den Schutz von HRD darstellt.

Auf Initiative Norwegens und mit Unterstützung zahlreicher gleich gesinnter Staaten – unter anderem der Schweiz – wurde 2000 das Mandat der UNO-Sonderberichterstatterin für HRD geschaffen. Erste Mandatsträgerin war die Pakistanerin Hina Jilani (2000–2008), auf die 2008 die Uganderin Margaret Sekaggya folgte. Regionale Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte wie

beispielsweise die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Afrikanische Union (AU), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder der Europarat (ER) tragen ebenfalls massgeblich zum Schutz von HRD bei.

Auf der Grundlage der UNO-Erklärung zum Schutz von HRD und dem Kommentar zur Erklärung⁷ verabschiedete die Europäische Union 2004 Leitlinien zum Schutz von HRD⁸, Norwegen folgte 2005 mit eigenen Leitlinien⁹.

Die Verabschiedung von Schweizer Leitlinien zum Schutz von HRD sollen sich von den bestehenden Leitlinien zum Schutz von HRD insofern abheben, als dass sie:

- die konkreten Erfahrungen reflektieren, welche die Schweizer Auslandsvertretungen und die im Ausland tätigen Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Zusammenhang mit HRD gemacht haben und
- den Weiterentwicklungen in der Diskussion um HRD seit 2005 Rechnung tragen.

7 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersjuly2011.pdf>.

8 *Ensuring Protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders*: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re01.en08.pdf>. Seither haben die Botschaften der EU-Länder *HRD Focal Points* eingerichtet.

9 *Norway's efforts to support human rights defenders*: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempere/VeiledningMR-forkjengelskFIN.pdf>.

2. Schweizer Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen

Die vorliegenden Leitlinien zum Schutz von HRD richten sich in erster Linie an die Schweizer Auslandsvertretungen, welche wichtige Ansprechpartner für HRD sind. Die Leitlinien sind als Minimalstandard formuliert, und die unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten können individuell angepasst und ausgebaut werden. Wenn eine Auslandsvertretung zugunsten eines bedrohten HRD aktiv wird, ist es wichtig, dass diese Aktion auf expliziten Wunsch und in enger Absprache mit der betroffenen Person, deren Familie oder ihrem engen Umfeld erfolgt. Je nach Situation und politischem Kontext ist unterschiedliches Handeln zielführend.

Grundsätzlich ist der Staat die zentrale Rechtsfigur des Völkerrechts. Bindende völkerrechtliche Verpflichtungen ergeben sich aus Völkerrechtsverträgen (z.B. ICESCR und ICCPR), aus dem Völkergewohnheitsrecht sowie aus dem zwingenden Völkerrecht (*ius cogens*; z.B. das Folterverbot). Daraus resultiert die staatliche Pflicht, Menschenrechte zu achten und zu schützen.

Um die Schutzmechanismen für HRD zu verbessern, ist es von zentraler Bedeutung, auch nicht-staatliche Akteure¹⁰ in die Pflicht zu nehmen. Sofern Unternehmen nicht verantwortungsvoll geführt werden, können ihre privaten Wirtschaftsinteressen einen negativen Einfluss auf die Menschenrechte haben; insbesondere auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Die Schweiz als

Staat, welcher sich aktiv zur Einhaltung der Menschenrechte bekennt, hat ein Interesse, kohärent zu handeln. Die Art und Weise der Aktionen zum Schutz von HRD variiert je nach lokalem Kontext¹¹. Form und Inhalt der Aktionen sind entsprechend an die jeweilige Umgebung anzupassen. Generell sollen die Schweizer Auslandsvertretungen auf folgende Punkte aufmerksam gemacht werden (a), und sie sind angehalten, darauf hinzuwirken (b):

a) Sensibilisierung: Es ist wünschenswert, dass die Schweizer Auslandsvertretungen:

- die Arbeit von HRD anerkennen und sich für deren Schutz einsetzen;
- sich für weibliche HRD und für all jene Personen, die sich für Frauenrechte sowie für andere besonders verletzte Gruppen wie ethnische Minderheiten, indigene Völker, Migranten/innen und LGBTI-Rechtsaktivisten/innen sowie Landrechtsaktivisten/innen aktiv einsetzen, engagieren;
- dazu aufrufen, dass alle völkerrechtlichen Bestimmungen, welche auf den Schutz von HRD abzielen, auch tatsächlich eingehalten werden.

b) Die Auslandsvertretungen können nationale Behördenvertreter auffordern:

- die relevanten internationalen Abkommen, welche noch nicht ratifiziert worden sind, so rasch als möglich zu unterzeichnen, die nationale Gesetzgebung entsprechend den internationalen Verpflichtungen anzupassen und die

¹⁰ Die Schweiz hat sich in jüngster Zeit diversen Initiativen angeschlossen, die auf die bessere Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch internationale Unternehmen abzielen, insb. *International Code of Conduct for Private Security Providers* (<http://www.icoc-psp.org>) und die *Voluntary Principles for Security and Human Rights*, (http://www.voluntaryprinciples.org/files/voluntary_principles_english.pdf).

¹¹ Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, DEZA spricht in diesem Zusammenhang beispielsweise von *Conflict Sensitive Programm Management (CSPM)*:

Arbeit von HRD nicht zu beeinträchtigen und zu kriminalisieren (z.B. mittels einer verschärften Medien- oder Sicherheitsgesetzgebung);

- die Umsetzung der UNO-Erklärung zum Schutz von HRD auf nationalem Niveau zu fördern;
- nationale Schutzprogramme für HRD zu entwerfen und diese konsequent einzuhalten;
- darauf hinzuwirken, dass Diffamierungen von HRD sowie Bedrohungen und Angriffe gegen HRD untersucht und strafrechtlich verfolgt werden;
- spezifische Schutzprogramme für HRD einzurichten bzw. akut bedrohte HRD in diese Schutzprogramme aufzunehmen;
- auf die spezifische Ausbildung von Sicherheitskräften, insbesondere von Polizei und Armee, im Menschenrechtsbereich zu achten;
- die UNO-Sonderberichterstatterin für HRD sowie die Mandatsträger der regionalen Mechanismen zu Länderbesuchen einzuladen und deren Empfehlungen umzusetzen;
- darauf zu achten, dass in Situationen von bewaffneten Konflikten das humanitäre Völkerrecht konsequent eingehalten wird;
- mit der jeweiligen nationalen Menschenrechtsinstanz bei der Förderung und beim Schutz von HRD zusammenzuarbeiten;
- die lokale Zivilgesellschaft zu unterstützen und Einzelfälle öffentlich anzuprangern;
- die Zivilgesellschaft in relevante Entscheidungsprozesse konsequent einzubeziehen;
- das Gespräch mit HRD zu suchen, allenfalls in Form von institutionalisierten regelmässigen Konsultationen (z.B. im Hinblick auf die Berichterstattung im Rahmen des *Universal Periodic Review* (UPR)-Prozesses);

2.1 Informationsbeschaffung und Berichterstattung

HRD spielen bei der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen eine zentrale Rolle. Den Auslandvertretungen ihrerseits obliegt es, die HRD in ihrer Monitoringrolle zu unterstützen und darauf zu achten, dass sich der rechtliche Rahmen nicht zuungunsten der HRD verändert.

Es gehört zur Aufgabe jeder Auslandvertretung, die vor Ort tätige internationale und lokale Zivilgesellschaft zu kennen. Um sich öffentlich für HRD einzusetzen, ist keine direkte Verbindung der HRD zur Schweiz notwendig. Das Engagement eines HRD unabhängig seiner Nationalität reicht als Rechtfertigungsgrund.

Der regelmässige Informationsaustausch mit anderen Akteuren vor Ort und die Berichterstattung an die Zentrale in Bern sind wesentliche Voraussetzungen für die konkrete Unterstützung von HRD. Der Zeitfaktor kann eine zentrale Rolle spielen. Eine grosse Herausforderung im Umgang mit HRD besteht darin, die Bedrohungssituation rasch einschätzen zu können und über glaubwürdige Information zu verfügen. Ein breites und flexibles Netz von zuverlässigen Informationsquellen ist dabei hilfreich.

Die Situation von HRD soll in den jährlichen Menschenrechtsbericht der Auslandvertretungen einfließen. In akuten Bedrohungssituationen ist zudem eine *ad-hoc*-Berichterstattung notwendig. Innerhalb des EDA sind diese Berichte gleichzeitig an die AMS (Sektion Menschenrechtspolitik), an die zuständige geographische Stelle der DEZA und an die geographischen Abteilungen der Politischen Direktion zu richten. Selbstverständlich steht es den Auslandvertretungen frei, konkrete Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abzugeben (z.B. Demarchen oder Pressemitteilungen).

Als Informationsgrundlage können unter anderem folgende Akteure und Quellen dienen:

- nationale und regionale Institutionen der UNO vor Ort, insbesondere die Büros des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte und Instanzen von regionalen Institutionen wie die OAS, die AU, die OSZE und der ER;
- UNO-Berichte, in erster Linie Berichte der UNO-Sonderberichtersteratterin für HRD und der regionalen Menschenrechtsmechanismen, sowie Berichte anderer Sonderberichterstatter¹²;
- Berichte an UNO-Vertragsorgane und andere internationale oder regionale Kontrollorgane, Berichte im Rahmen des UPR;
- nationale- und internationale NGOs (insb. lokale HRD, Schweizer NGOs und in der Schweiz ansässige internationale NGOs, welche als vertrauenswürdige Informationsquellen dienen);
- diplomatische Auslandvertretungen von gleich gesinnten Staaten vor Ort;
- nationale Menschenrechtsinstanzen;
- verlässliche und überprüfbare Medienberichte.

2.2 Direkter Kontakt mit Menschenrechtsverteidiger/innen

Der direkte Kontakt mit Auslandsvertretungen kann für HRD oftmals ein wichtiges Schutzinstrument sein. Durch internationale Aufmerksamkeit und öffentliche Unterstützung kann die Arbeit von HRD legitimiert und zu deren effektivem Schutz beigetragen werden. Aber jede Kontaktaufnahme muss dem lokalen Kontext angepasst sein, und die Vertreter/innen der internationalen Gemeinschaft sollten sich wenn immer möglich absprechen. Denn mögliche negative Konsequenzen für HRD oder für deren Familien, welche durch ein sichtba-

res Engagement der internationalen Gemeinschaft verursacht werden können, sollen in jedem Fall vermieden werden. Mögliche Konsequenzen müssen im Gespräch mit der betroffenen Person und vor dem Hintergrund des jeweiligen lokalen Kontextes eingeschätzt werden. Zudem gilt es, je nach Situation den passenden Ort auszuwählen und die HRD über Sicherheitsvorkehrungen und konkrete Schutzmassnahmen, welche sie selbst ergreifen können, zu informieren (insb. auch hinsichtlich Sicherheit im Internet).

Folgende Aktivitäten sind demnach denkbar:

- **HRD in die Schweizer Auslandvertretung einladen;** Die Einladung von HRD an öffentliche Veranstaltungen der Auslandvertretung (z.B. Nationalfeiertag, Tag der Menschenrechte am 10. Dezember oder Tag der Frauenrechte am 8. März) kann den informellen Kontakt zwischen der Auslandvertretung und den HRD erleichtern und helfen, ein Netzwerk aufzubauen und zu unterhalten.
- **Besuche von HRD in ländlichen Gebieten;** HRD in ländlichen Gebieten und ausserhalb der Hauptstädte sind ebenso auf internationale Unterstützung angewiesen. Solche Besuche (z.B. gemeinsame Projektbesuche mehrerer diplomatischer Auslandvertretungen) können massgeblich zur moralischen Unterstützung und zum verbesserten Schutz der HRD beitragen.
- **Vorübergehender Schutz auf der Botschaft;** In besonders akuten Fällen, die jedoch eine Ausnahme darstellen, kann die Auslandvertretung dem HRD vorübergehend Schutz im Botschaftsgebäude gewähren.
- **Rückkehr/Einreise ins Heimatland;** Sofern die Gefahr besteht, dass ein HRD bei der Rückkehr ins Heimatland Schwierigkeiten haben könnte, kann die Auslandvertretung den betroffenen HRD am Flughafen abholen (siehe Kapitel 2.8).

¹² Liste der *Special Procedures*: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/themes.htm>.

- **Informationsübermittlung;** Vertrauliche Informationen können in Ausnahmefällen und nach Rücksprache mit dem HRD und/oder seiner Familie über diplomatische Kommunikationskanäle übermittelt werden (z.B. eine vertrauliche Kommunikation an das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte).
- **Prozessbeobachtungen bei Gerichtsverfahren gegen HRD;** Eine internationale Präsenz soll ein faires Verfahren garantieren und Verstösse gegen Prozessvorschriften sowie gegen internationale Menschenrechtsnormen anprangern. Je nach Situation ist es denkbar, dass die Botschaft einen konkreten Fall an eine auf Rechtsbeistand spezialisierte NGO verweist.
- **Gefängnisbesuche:** Solche können dem Inhaftierten signalisieren, dass er nicht in Vergessenheit geraten ist. Ferner kann damit die Einhaltung von Minimalstandards in den Gefängnissen überprüft werden. Es versteht sich von selbst, dass solche Besuche nur nach gründlicher Prüfung des jeweiligen Falls erfolgen sollten. Darüber hinaus können sich die Auslandsvertretungen im Fall von willkürlichen Verhaftungen öffentlich äussern.
- **Seminar- und Sitzungsteilnahmen;** Die Präsenz von Auslandsvertretungen an von HRD organisierten Seminaren, Sitzungen oder Pressekonferenzen kann die Solidarität gegenüber HRD ausdrücken.
- **Massnahmen zum Schutz der psychosozialen Gesundheit von HRD;** Weiterbildung und Begleitung durch psychosoziale Fachleute tragen dazu bei, dass die HRD der Gefahr von *Burn-out* und sekundärer Traumatisierung entgegenwirken und ihre eigene psychische und physische Gesundheit besser schützen können.
- **Falls keine Schweizer Auslandsvertretung im Land etabliert ist,** müssten allenfalls Allianzen mit gleich gesinnten Staaten (EU-Staaten, Norwegen), internationalen Organisationen oder NGOs geschlossen und Bestrebungen

dieser Allianzpartner zum Schutz von HRD mit unterstützt werden.

2.3 Kontakt mit den zuständigen Behörden

Die Situation von HRD kann sowohl im direkten Kontakt mit den zuständigen Behörden als auch mittels diplomatischer Demarchen aufgenommen werden. Letztere können fallspezifisch oder generell erfolgen:

- a) **Formelle und informelle Gespräche;** Solche sind im Rahmen von regelmässigen politischen Konsultationen, von offiziellen bilateralen Besuchen oder anlässlich von formellen und informellen Kontakten mit den zuständigen Behörden vor Ort denkbar.
- b) **Demarchen und Interventionen;** Diese Kommunikation (allein oder koordiniert mit anderen Botschaften) richtet sich an die zuständige Regierung. Dadurch können mündlich oder schriftlich Informationen eingeholt und Verhandlungen vorgeschlagen werden. Dies kann in Form von diplomatischen Noten, *Aide-Memoires*, *Non Papers* oder Vorsprachen erfolgen.

2.4 Öffentliche Äusserungen in Einzelfällen

Die Schweiz kann zugunsten von HRD intervenieren, wenn genügend gesicherte Informationen vorliegen. Dies kann sowohl bei systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen wie im Fall von wiederholten Bedrohungen als auch in einem Klima der Unterdrückung, bei Einschränkungen der Grundfreiheiten und bei konkreten Einschüchterungen geschehen. Hierbei gilt es zu beachten, dass das Vorgehen gegen einen einzelnen HRD oftmals einen Einfluss auf das Verhalten von mehreren HRD oder ganzen Organisationen haben kann.

Die Art und der Inhalt der Intervention seitens der Auslandvertretung sollte sich aus den internationalen Menschenrechtsverträgen (insb. ICESCR und IC-CPR) und der UNO-Erklärung zum Schutz von HRD ableiten und sich auf die häufigsten gegen HRD verübten Menschenrechtsverletzungen beziehen.

Eine solche Intervention ist insbesondere dann denkbar, wenn die folgenden Bereiche betroffen sind:

- Einschränkungen des Rechts auf freie Meinungsäusserung,
- Einschränkungen des Rechts auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit,
- Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe,
- willkürliche Verhaftungen,
- unfaire Prozesse,
- aussergerichtliche Hinrichtungen,
- Verschwindenlassen,
- Morddrohungen und andere Einschüchterungen.

2.5 Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren, Vertretern von gleich gesinnten Staaten und nationalen und internationalen NGOs

Eine koordinierte Aktion mit internationalen Akteuren, Vertretern von gleich gesinnten Staaten sowohl vor Ort als auch in multilateralen Gremien und mit nationalen und internationalen NGOs kann die Wirkung einer Intervention zusätzlich verstärken. Folgende Aspekte sollten hierbei bedacht werden:

- ein regelmässiger Austausch mit den ortsansässigen UNO-Institutionen und dem IKRK;
- ein kontinuierlicher Kontakt mit Vertretern von gleich gesinnten Staaten sowie mit internati-

onalen NGOs, um z.B. gemeinsame Interventionen oder Feldbesuche durchzuführen oder Prozesse zu beobachten;

- die Schweizer Auslandvertretung vor Ort kann internationale Akteure, welche sich im Gastland auf Besuchsmission befinden, an einen runden Tisch einladen, um gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren über die Situation von HRD im Gastland zu sprechen.

2.6 Medienarbeit

Die Schweiz verurteilt Menschenrechtsverletzungen in der Regel nur dann öffentlich, wenn es sich um schwerwiegende Fälle – wie beispielsweise gravierende und unverhältnismässige Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit, die Verabschiedung restriktiver Gesetze, willkürliche Tötungen, aussergerichtliche Verfahren oder politische motivierte Inhaftierungen – handelt. Zudem gilt es im Einzelfall abzuwägen, ob ein HRD oder dessen Familie durch eine öffentliche Äusserung nicht in zusätzliche Schwierigkeiten gerät. In Rücksprache mit der Zentrale sind folgende Aktionen denkbar:

- **Pressemitteilungen:** In Rücksprache mit der Zentrale kann die Auslandvertretung eine Pressemitteilung veröffentlichen. Letztinstanzlich entscheidet EDA-Information in Absprache mit den zuständigen Diensten und der Departementsspitze über die Publikation.
- **Interviews in Lokalzeitungen:** Bei menschenrechtsrelevanten Anlässen, z.B. bei bilateralen Menschenrechtskonsultationen oder beim Besuch eines UNO-Sonderberichterstatters, sind öffentliche Stellungnahmen denkbar. Auch in diesem Fall entscheidet EDA-Information gemeinsam mit den zuständigen Diensten über die Publikation.

2.7 Präsenz bei den Vereinten Nationen in Genf

Grundsätzlich unterstützt die Schweiz die aktive Teilnahme von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Genf¹³.

Bereits in den Verhandlungen zur Schaffung des UNO-Menschenrechtsrates gehörte die Teilnahme von NGOs zu den Prioritäten der Schweiz in Bezug auf die institutionelle Ausrichtung dieses Organs. Der Standort Genf als Zentrum der internationalen Menschenrechtspolitik erfordert ein besonderes politisches, logistisches und finanzielles Engagement der Schweiz für eine Teilnahme von lokalen HRD an den entsprechenden UNO-Sitzungen.

Der Entscheid über die Visaerteilung obliegt grundsätzlich dem Bundesamt für Migration (BFM) des EJPD¹⁴. Über die Vergabe von sogenannten VTL¹⁵-Visa für die Teilnahme an UNO-Veranstaltungen in Genf entscheidet das EDA; konkret die Mission in Genf in Absprache mit der Zentrale des EDA in Bern.

13 Z.B. an den Sitzungen des UNO-Menschenrechtsrates, beim UPR sowie bei den Staatenberichtsverfahren der UNO-Vertragsorgane.

14 www.bfm.admin.ch.

15 «In dringlichen Ausnahmesituationen, insbesondere im Rahmen der internationalen Verpflichtungen der Schweiz oder im Fall von öffentlichen Interventionen durch die Schweiz kann die Vertretung in Konformität mit den Schengenregeln ein Visum mit territorial limitierter Gültigkeit ausstellen (Validité territoriale limitée, VTL). Hierbei handelt es sich um eine Ausnahmegenehmigung. Ein VTL Visum erlaubt einzige den Aufenthalt auf dem Territorium der Schweiz und schliesst den Aufenthalt in einem anderen Schengenstaat aus. Zudem muss jede Person, die mit einem VTL in die Schweiz einreist, ohne Transit direkt in die Schweiz ein- und ausreisen.»
<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/intorg/un/unge/gepri/manvis/manvi2.html>.

2.8 Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger/innen

HRD, welche mit UNO-Institutionen oder anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten, ziehen vermehrt Aufmerksamkeit auf sich und können dadurch erhöhten Sicherheitsrisiken ausgesetzt sein. Für die UNO wiederum ist die von den HRD zur Verfügung gestellte Information aus erster Hand sehr wichtig. Die UNO ist über solche Repressalien gegenüber HRD äusserst besorgt und hat in der Vergangenheit vermehrt öffentlich dazu aufgerufen, dass Staaten jede Art von gewaltsamem Vorgehen gegenüber HRD unterlassen. Im Rahmen des UNO-Menschenrechtsrates stand das Thema bereits mehrfach auf der Agenda, insbesondere durch die Verabschiedung verschiedener Resolutionen über Repressalien.

In diesem Zusammenhang sind HRD besonders schutzbedürftig. HRD, welche beispielsweise vor dem UNO-Menschenrechtsrat gesprochen haben und in ihr Heimatland zurückkehren oder nach der Abreise eines UNO-Sonderberichterstatters ist seitens der diplomatischen Gemeinschaft besondere Aufmerksamkeit gefragt. Es ist daher empfehlenswert, dass sich all jene HRD, welche solche Repressalien fürchten müssen, vorgängig mit der zuständigen Botschaft in ihrem Heimatland in Verbindung setzen, damit letztere im Notfall für eine rasche Reaktion bereit ist.

2.9 Visumpolitik

Ziel ist es, HRD vor Ort so gut wie möglich zu schützen, damit sie frei von Angst, Einschüchterungen und Bedrohungen ihrer Arbeit nachgehen können. In einigen Fällen kann dieser Schutz im eigenen Land nicht ausreichend sichergestellt werden. Wenn ein HRD akut an Leib und Leben bedroht ist, gilt es, rasche und unkomplizierte Lösun-

gen zu finden. Als *ultima ratio* ist ein temporärer Aufenthalt im Ausland denkbar.

Es kommt vor, dass sich HRD, die ein Visum beantragen, einen längeren Aufenthalt in der Schweiz wünschen, um vorübergehend an einem sicheren Ort unterzukommen. Da die akute Gefährdung normalerweise als temporär eingeschätzt wird, sind diese Personen, welche sich aktiv für die Verbesserung der Menschenrechtslage in ihrem Land einsetzen, kaum an einem Asylverfahren interessiert. Die Schweiz spricht sich jedoch wenn immer möglich für eine regionale Lösung aus und hilft – mit Unterstützung von regionalen oder internationalen HRD-Netzwerken – der antragstellenden Person, vorübergehend in eine andere Stadt oder ins nahe Ausland auszureisen.

Reguläre Visaanträge gemäss den Schengenregeln und Asylgesuche müssen im Rahmen der BFM-Richtlinien beantwortet werden. Die Schweiz hat zudem die Möglichkeit, Visumsanträge, welche ausschliesslich für die Schweiz gelten, zu prüfen. Es handelt sich hierbei um VTL-Visa.

Mit folgenden Hilfestellungen können Auslandsvertretungen vor Ort die antragstellenden HRD unterstützen:

- Die antragsstellenden HRD sollen darauf aufmerksam gemacht werden, dass der Visumsprozess viel Zeit in Anspruch nimmt und der Visumsantrag frühzeitig eingereicht werden muss. Die formellen Vorgaben müssen in jedem Fall berücksichtigt werden.
- Die Auslandsvertretung kann jederzeit mit der EDA-Zentrale in Bern oder der Mission in Genf Rücksprache nehmen, falls sich Unsicherheiten bei der Legitimität eines Visumgesuchs ergeben. Diese wiederum können Empfehlungen an das BFM abgeben und die Glaubwürdigkeit einer antragsstellenden Person oder Organisation bestätigen.

- In Fällen von akut bedrohten HRD sollte auf die Möglichkeit von regionalen Lösungen hingewiesen werden. Wenn ein temporärer Aufenthalt in der näheren Umgebung nicht in Frage kommt, kann die Möglichkeit einer Ausreise in ein in einem anderen geographischen Kontext gelegenes Land geprüft werden.
- Sofern nach genauer Prüfung des Einzelfalls eine solche Ausreise die zielführendste Lösung ist, setzt sich die Schweiz für eine flexible Handhabung der Schweizer Visumspraxis ein.

Die temporäre Ausreise ist mit logistischen und emotionalen Hürden verbunden. Zudem kann die Reintegration ins Heimatland nach einem längeren Aufenthalt im Ausland mit zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden sein. Die politische Situation hat sich unter Umständen kaum verbessert, und eine allfällige mediale Präsenz des Rückkehrers kann neue Schwierigkeiten mit sich bringen.

3. Umsetzung der Leitlinien

Die Schweizer Leitlinien zum Schutz von HRD sollen regelmässig überarbeitet und an die aktuellen Umstände angepasst werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Leitlinien stets aktuell bleiben und aktuelle Erfahrungen umgehend reflektiert werden.

3.1 Rolle der Zentrale

HRD sollen über die Existenz von Schweizer Leitlinien zum Schutz von HRD informiert werden, und die Leitlinien sollen auf verschiedene Sprachen übersetzt werden. Sowohl die zuständigen Verwaltungsstellen an der Zentrale als auch die Auslandsvertretungen sollen sich öffentlich zur Umsetzung der Leitlinien bekennen.

Die Leitlinien sind ein konkretes Handlungsinstrument für die Auslandsvertretungen im Umgang mit HRD. Sowohl die zuständigen Verwaltungsstellen an der Zentrale als auch die Auslandsvertretungen können daraus verschiedene Zuständigkeiten ableiten:

- Als zuständige Stelle ist die EDA-Zentrale bereit, eine spezifische Schulung für jene Botschaftsmitarbeiter zu organisieren und durchzuführen, die besonders eng mit HRD in Kontakt sind (insb. *Human Security Advisors*). Diese speziell ausgebildeten Mitarbeitenden können danach als *Focal Points* und Multiplikatoren/innen fungieren und ihr Wissen an ihre Kollegen/innen weitergeben.
- Auf Wunsch kann den *Focal Points* eine zusätzliche Powerpoint-Präsentation zu den Leitlinien zur Verfügung gestellt werden.

- Die Problematik von HRD soll zudem in die Grundausbildung von Diplomaten/innen einfließen und bei Ausreisebriefings thematisiert werden.
- Um die Leitlinien adäquat umsetzen zu können, sind ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich. Es gilt zu beachten, dass insbesondere bei Besuchen von HRD in ländlichen Gebieten Erwartungen geweckt werden können. Es wird daher vorgeschlagen, einen Teil der den Auslandsvertretungen zur Verfügung stehenden Kleinkredite für solche Aktivitäten einzusetzen. Zudem ist die EDA-Zentrale bereit, konkrete Projekte in diesem Bereich zu prüfen.
- Die Auslandsvertretungen entwickeln den Reflex, die Bedrohungssituation im Einzelfall einzuschätzen und die notwendigen Schritte einzuleiten. Die Zentrale steht für die enge Begleitung dieser Schritte zur Verfügung.

3.2 Monitoring

Innerhalb des EDA fungiert die AMS als Anlaufstelle für HRD. Um einen Überblick über die Aktivitäten der Auslandsvertretungen zu behalten, ist die AMS auf eine regelmässige Berichterstattung angewiesen:

- Die Situation von HRD soll in den jährlichen Menschenrechtsbericht einfließen;
- Die Auslandsvertretungen sind aufgefordert, die Zentrale über akute Einzelfälle umgehend zu informieren.

Die Zentrale stellt sicher, dass die von den Auslandsvertretungen aufbereiteten Informationen zu HRD adäquate Beachtung erfahren und an die zuständigen Personen weitergeleitet werden. Allfällige weiterführende Massnahmen werden in Rücksprache mit der einzelnen Auslandsvertretung evaluiert.



Anhang

Relevante Links

Humanrights.ch; <http://www.humanrights.ch/de/Themendossiers/MR-Verteidiger/index.html>

Bestehende Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen:

«Ensuring Protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders»:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re01.en08.pdf>

«Norway's efforts to support human rights defenders»:

<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/Menneskerettighetsforkjaempe-re/VeiledningMRforkjengelskFIN.pdf>

Relevante internationale Menschenrechtsnormen:

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966 (ICCPR)

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html>

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1966 (ICESCR)

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660259/index.html>

Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 1984 (CAT)

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19840309/index.html>

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, 2002 (OPCAT)

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20060831/index.html>

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979 (CEDAW)

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983322/index.html>

Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersjuly2011.pdf>

UN Special Rapporteur on the situation of Human Rights Defenders

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>

Regionale Mechanismen zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen

- OAS:** Rapporteur on the Rights of Human Rights Defenders – José de Jesus Orozco Hernandez: <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/mandate/composition.asp>
- AU:** African Commission on Human and Peoples' Rights – Special Rapporteur on Human Rights Defenders: <http://www.achpr.org/mechanisms/human-rights-defenders/>
- OSZE / ODIHR:** Focal Point for Human Rights Defenders and National Human Rights Institutions: <http://www.osce.org/odihr/103584>. Report: *Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices*: <http://www.osce.org/odihr/29714>
- Europarat:** http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/HRD/default_en.asp

Abkürzungsverzeichnis

AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit
AU	Afrikanische Union
BFM	Bundesamt für Migration
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement
ER	Europarat
HRD	Menschenrechtsverteidiger/innen
ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex
NGOs	Nichtregierungsorganisationen
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UPR	Universal Periodic Review
VTL	Visa mit territorial limitierter Gültigkeit



Impressum

Herausgeber:

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Politische Direktion PD

3003 Bern

www.eda.admin.ch

Gestaltung:

Visuelle Kommunikation EDA, Bern

Bilder:

Aus der Ausstellung «Faces of Human Rights Defenders and the Extractive Industry», © 2013, Daniel Schweizer

Bestellungen:

Information EDA

Tel.: +41 (0)31 322 31 53

E-Mail: publikationen@eda.admin.ch

Fachkontakt:

Abteilung Menschliche Sicherheit

+41 (0)31 322 30 50

E-Mail: pd-ams@eda.admin.ch

Diese Publikation ist auch auf Französisch, Italienisch und Englisch erhältlich.

Bern, 2013

