

TANGRAM 12

Bulletin der
Eidgenössischen
Kommission gegen
Rassismus

Bulletin de la
Commission
fédérale contre
le racisme

Bollettino della
Commissione
federale contro
il razzismo

Bulletin da la
Cumissiun federala
cunter il razzissem

10/2002



Rassismusbekämpfung international

La lutte contre le racisme
sur le plan international

Lotta al razzismo
sul piano internazionale

ek_J
cf_J

• • • • • • • • Editorial / Editorial / Editoriale

- | | | |
|---|-------------------------|-------------|
| 4 | Neues TANGRAM | Georg Kreis |
| 5 | Un nouveau TANGRAM | Georg Kreis |
| 6 | Nuova veste per TANGRAM | Georg Kreis |

• • • • • • • • Aus der Kommission / Nouvelles de la commission / La commissione informa

Projekte / Projets / Progetti

- | | | |
|----|--|--------------------------|
| 8 | Rassismus gegen Schwarze in der Schweiz | EKR (Gioia Weber) |
| 9 | Racisme et médias
<i>Poursuite du dialogue entre la Fédération suisse des journalistes (FSJ) et la Commission fédérale contre le racisme (CFR)</i> | EKR (Boël Sambuc) |
| 10 | «Aufgenommen, aber ausgeschlossen?»
<i>Eine Studie zur Situation von Personen mit F-Bewilligung in der Schweiz</i> | EKR (Doris Angst Yilmaz) |
| 11 | Rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften | EKR (Gioia Weber) |
| 12 | Dokumentation der Urteile zur Rassismusstrafnorm Art. 261^{bis} StGB | EKR (Fabienne Zanol) |

Vernehmlassungen / Consultations / Consultazioni

- | | | |
|----|--|--|
| 14 | Revision des Tierschutzgesetzes – Aufhebung des Schächtverbots
<i>Révision de la loi sur la protection des animaux – l'interdiction de l'abattage rituel</i> | |
| 15 | <i>Revisione della legge sulla protezione degli animali – divieto di macellazione rituale</i> | |
| 16 | Bundesgesetz und Verordnung über das Gewerbe der Reisenden
<i>Loi fédérale et ordonnance d'exécution sur le commerce itinérant</i> | |
| 17 | <i>Legge federale e ordinanza sul commercio ambulante</i> | |
| 17 | Teilrevision des Asylgesetzes
<i>Révision partielle de la loi sur l'asile</i> | |
| 18 | <i>Revisione parziale della legge sull'asilo</i> | |
| 19 | Botschaft zum Ausländergesetz
<i>Message concernant la loi sur les étrangers</i> | |
| 20 | <i>Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri</i> | |

Pressemitteilungen / Communiqués de presse / Comunicati stampa

- | | | |
|----|---|--|
| 21 | «Aiuti alle vittime di discriminazione razziale» | |
| 22 | <i>«Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung»</i> | |
| 22 | <i>«Aide aux victimes de discrimination raciale»</i> | |
| 22 | Il faut reconnaître le génocide des Arméniens
<i>Anerkennung des Völkermords an den Armeniern</i> | |
| 23 | <i>Riconoscimento del genocidio degli Armeni</i> | |
| 24 | Discussion sur l'antisémitisme dans le débat sur le conflit au Proche-Orient
<i>Antisemitismus in der Debatte um den Nahostkonflikt</i> | |
| 24 | <i>Antisemitismo nel dibattito sul conflitto in Vicino Oriente</i> | |

Rassismusbekämpfung international

La lutte contre le racisme sur le plan international Lotta al razzismo sul piano internazionale

27	Wendepunkt in der Geschichte der Menschenrechte	Christoph Spenlé
34	Die Geltung des Diskriminierungsverbots in der Schweiz	Christina Hausammann
39	Des institutions nationales en mutation <i>Droits de l'Homme et lutte contre le racisme</i>	Boël Sambuc
45	Warten auf die Erklärung der Schweiz <i>Individuelles Beschwerdeverfahren nach Art. 14 CERD</i>	Christoph Spenlé
49	Schwer beeinflussbare Faktoren spielen eine grosse Rolle <i>NGO-Berichterstattung</i>	Ruedi Tobler
55	Devant le CERD <i>Prise de position de la CFR</i>	
59	ECRI – eine Seniorpartnerin der EKR <i>Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz</i>	Doris Angst Yilmaz
63	EUMC – ein Frühwarnsystem für Europa	Bent Sørensen
66	Combattre le racisme à tous les niveaux <i>Conférence mondiale contre le racisme (WCAR) à Durban, septembre 2001</i> <i>Discours de Claudia Kaufmann, cheffe de la délégation suisse</i>	
70	National Specialised Institutions Should Be Independent <i>WCAR – Adress by Cécile Bühlmann,</i> <i>Vice-president of the Federal Commission against Racism (FCR)</i>	
73	Evaluation critique de la WCAR du point de vue des jeunes	Karolina Frischkopf
76	Einiges ist schon erreicht – anderes bleibt noch zu tun <i>Die WCAR und die Umsetzung ihrer Ergebnisse in der Schweiz</i>	Doris Angst Yilmaz

● ● ● ● ● ● ● ● PANORAMA

Best Practices

- 81 **Hotelbetrieb fördert die Menschenwürde**
- 81 **Neuchâtel fête la journée internationale contre le racisme**

Varia

- 82 **Promouvoir des droits pour tous**
Université d'été des droits de l'Homme de Genève
- 85 **Unterschiedliche Erfahrungen schwarzer Menschen – Buchbesprechung**

FRB/SLR

- 86 **Konkretes Engagement des Bundes – Neue Ansprechpartnerin auf Bundesebene**
- 87 **Des engagements concrets de la Confédération – Un nouvel interlocuteur au niveau fédéral**

Neues TANGRAM

Georg Kreis

Nun liegt es wieder vor, das TANGRAM, das in den letzten Jahren zu einer wichtigen Stimme im Feld der antirassistischen Arbeit geworden ist. Nach einer Pause, die wegen personeller und gestalterischer Umstellungen nötig war, können wir hiermit das Heft in neuer Gestalt und bisheriger Qualität vorlegen. Ein erster Teil gibt Auskunft über die vielfältige Tätigkeit der Kommission, ein zweiter Teil bildet ein *Dossier* (Singular!) und ist wiederum einem bestimmten Thema gewidmet.

In diesem Heft geht es um die internationale Dimension des Kampfes gegen Rassismus. Rassismus kann je nach Gesellschaft eine andere Ausprägung und Funktion haben, er ist aber ein universales Phänomen. Rassismus organisiert sich zum Teil, wie rechtsextreme Umtriebe zeigen, bewusst grenzüberschreitend. Er ist im Internet selbstverständlich in jedem Land unterirdisch präsent. Er findet, wie man an den Wellen antisemitischer Friedhofsschändungen sieht, schnell Nachahmungstäter über nationale Grenzen hinweg.

So muss auch die Abwehr – wie bei der Bekämpfung anderer Kriminalität – eine internationale Dimension haben. In diesem Fall geht es aber nicht um Fahndungskoope-
 4 ration, sondern um internationale Verständigung zunächst über das Phänomen selbst und dann über den Umgang mit dem Phänomen.

In diesem Sinn wird im Rahmen des Euro-
 parates, der EU und der UNO zusammen-
 gearbeitet, in Dauerkontakten wie in
 Sonderkonferenzen. Der Erfahrungs- und
 Meinungs-austausch dient dem Bemühen, das
 Nötige richtig zu tun. Man kann voneinander
 lernen, muss sich aber nicht blind kopieren,
 sondern die «*bonnes pratiques*» auf die

eigene Gesellschaft abgestimmt umsetzen. Das Heft gibt einen guten Überblick über die Problematik des Zusammenspiels von nationalen und internationalen Bemühungen.

Mit dem neuen Heft stellt sich – indirekt – auch die neue Mitarbeiterin Dr. Gioia Weber vor. Sie ist stellvertretende Leiterin des Sekretariats und speziell verantwort-
 5 lich für die Öffentlichkeitsarbeit, also auch für das neue TANGRAM.

Rassismus ist ein
 universales Phänomen.
 So muss auch die Abwehr
 eine internationale
 Dimension haben.

Un nouveau TANGRAM

Georg Kreis

Revoici le TANGRAM! Il est devenu une voix importante de la lutte contre le racisme au cours de ces dernières années. Après une pause due à des changements dans le personnel et à l'élaboration d'une nouvelle ligne graphique, nous pouvons vous présenter ce bulletin habillé de neuf, mais sans changement de qualité. La première partie donne des informations sur les multiples activités de la Commission, tandis que la deuxième constitue un dossier et est comme auparavant consacrée à un sujet particulier.

Ce numéro tourne autour de la dimension nationale et internationale de la lutte contre le racisme. Le racisme peut avoir, selon la société, différentes fonctions et expressions, il reste cependant un phénomène universel. Comme le montrent les mouvements d'extrême-droite, l'organisation du racisme dépasse en bonne partie les frontières. Par Internet, il est naturellement présent de manière souterraine dans tous les pays. Comme on peut le constater dans le cas des vagues de déprédations antisémites dans les cimetières, le racisme trouve rapidement des imitateurs bien au-delà des frontières nationales.

C'est pourquoi ce combat, comme la lutte contre n'importe quel autre type de criminalité d'ailleurs, doit aussi avoir une dimension internationale. Cependant, il ne s'agit pas dans ce cas de coopération en matière de recherche, mais avant tout d'un accord et d'une compréhension au niveau international de ce qu'est le phénomène lui-même et ensuite de la manière de l'aborder.

C'est en ce sens que nous collaborons dans le cadre du Conseil de l'Europe, de l'UE

et de l'ONU, au travers de contacts réguliers et de conférences spéciales. Les échanges d'expériences et de points de vue nous aident à déterminer comment faire correctement ce qui est nécessaire. Nous pouvons apprendre les uns des autres sans pour autant nous copier aveuglément, mais simplement en appliquant les «bonnes pratiques» dans notre propre société. Ce bulletin donne un bon aperçu de la problématique de la mise en concordance des efforts au niveau national et international.

Ce nouveau numéro nous permet aussi de vous présenter – indirectement – notre nouvelle collaboratrice, Mme Dr. Gioia Weber. Elle est cheffe adjointe du secrétariat. Elle est en particulier responsable des relations publiques et donc aussi du nouveau TANGRAM.

Le racisme reste un phénomène universel. C'est pourquoi ce combat doit aussi avoir une dimension internationale.

Nuova veste per TANGRAM

Georg Kreis

Ritorna TANGRAM, il periodico impostosi negli ultimi anni come importante organo di informazione e approfondimento su temi concernenti la lotta al razzismo. Dopo una pausa, dovuta a un avvicendamento e alla rielaborazione della linea grafica, la rivista si ripresenta in una nuova veste. Mentre la prima parte è dedicata alle molteplici attività della Commissione federale contro il razzismo (CFR), la seconda contiene come finora un dossier a tema.

esperienze contribuisce a trovare le soluzioni giuste. Si può imparare reciprocamente, ma non bisogna copiare acriticamente, perché ogni società richiede misure specifiche. La problematica dell'interazione tra sforzi nazionali e internazionali è ben illustrata nel presente numero di TANGRAM curato per la prima volta dalla dott. Gioia Weber, responsabile supplente della segreteria e addetta al lavoro di pubbliche relazioni della CFR.

Il presente numero è incentrato sulla dimensione internazionale della lotta al razzismo. Le manifestazioni e le funzioni del razzismo possono variare da società a società, ma il fenomeno è universale. Come dimostrano i fermenti dell'estremismo di destra, il razzismo si dispiega con sistematicità in ramificazioni internazionali ed è presente in tutti i Paesi in forma sotterranea, soprattutto grazie ad internet. Il razzismo produce inoltre rapidamente degli emuli, basti pensare alle ondate di vandalismi antisemiti nei cimiteri ebraici.

Il razzismo è un fenomeno universale. Per questa ragione anche le misure di difesa devono assumere una dimensione internazionale.

Per questa ragione anche le misure di difesa – analogamente a quelle contro le altre forme di criminalità – devono assumere una dimensione internazionale. Tuttavia, in questo caso non si tratta di sviluppare forme di cooperazione a livello investigativo, ma di trovare un'intesa internazionale sulla valutazione del fenomeno e sulle modalità per affrontarlo.

La collaborazione con il Consiglio d'Europa, l'UE e l'ONU nel quadro di contatti regolari e di conferenze straordinarie va in questa direzione. Lo scambio di opinioni ed

Projekte/Projets/Progetti

Rassismus gegen Schwarze in der Schweiz

Im Gegensatz zu den religiös, kulturell oder sozial bedingten Unterschieden scheint die durch Hautfarbe empfundene Differenz unübersehbar und auch unentrinnbar. «Schwarze» Menschen stehen als Inbegriff des Fremden und sind die ersten und ursprünglichen Opfer von Rassismus. Doch was heisst «schwarz»? Wer wird als «schwarz» angesehen? Als Schwarze werden leichthin alle Menschen bezeichnet, die einem verinnerlichten, eurozentrischen Bild des «Weissen» – und damit des Einheimischen, des Autochthonen – nicht entsprechen. Schwarze werden trotz unterschiedlicher Herkunft, Bildung, Einkommen usw. allzu schnell und pauschal als eine homogene Gruppe angesehen.

Die schweizerischen Verhältnisse bieten – im Unterschied zu den klassischen Kolonialgesellschaften – keine historischen Erfahrungswerte, auf deren Grundlage man die Anwesenheit von schwarzen Minderheiten in der Schweiz einordnen könnte. Umso unbelasteter – sollte man meinen – müsste sich der Kontakt mit Schwarzen im helvetischen Alltag abspielen. Doch dem ist nicht so: Auch hier treffen wir auf diskriminierende Verhaltensweisen gegenüber der in der Schweiz lebenden schwarzen Minderheit.

In den letzten Jahren sind viele unterschiedliche Menschen dunkler Hautfarbe in die Schweiz eingewandert. Sie stammen nicht nur aus verschiedenen Ländern, sie unterscheiden sich auch stark voneinander, je nach ihrem sozialen Hintergrund, ihrem Ausbildungsniveau und ihrer Individualität. Zudem sind ihre Motive und Voraussetzungen,

die sie zur Migration in die Schweiz bewogen haben, ganz unterschiedlich. Von aussen gesehen haben sie jedoch eines gemeinsam, nämlich die «nicht weisse» Hautfarbe. Dadurch sind sie – mehr und öfter als andere Migrantinnen und Migranten – rassistischen Diskriminierungen im Alltag ausgesetzt. Viel zu oft wird jedoch nicht wahrgenommen, dass auch immer mehr Schweizerinnen und Schweizer dunkler Hautfarbe unter uns leben.

Manchmal werden Menschen dunkler Hautfarbe direkt, ja sogar gewalttätig attackiert; weitaus häufiger jedoch werden sie auf «subtilere», indirekte Art und Weise diskriminiert, z. B. bei der Suche einer Wohnung oder einer neuen Arbeitsstelle. Immer wieder erhält das Sekretariat der EKR Kenntnis von Fällen, in welchen sich junge, dunkelhäutige Männer als Opfer von polizeilichen Übergriffen fühlen oder von ihrer Umgebung grob beschimpft werden. Ein weiteres Phänomen ist Rassismus gegenüber dunkelhäutigen Sportlern. Vor rund zwei Jahren haben sich Leute unterschiedlicher Herkunft, welche die dunkle Haut verbindet, zusammengetan und die *Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-noir* (CRAN) gegründet. Auch für sie ist es eine neue Erfahrung, sich über ihre unterschiedlichen Geschichten hinweg gemeinsam gegen die als Ausgrenzung empfundene Situation zu wehren.

Die EKR hat ihre diesjährige nationale Tagung mit dem Titel «Schatten der Vergangenheit und die Last der Bilder» genau dieser Problematik gewidmet. Sie wird sich auch weiterhin damit auseinandersetzen und beabsichtigt, in einer repräsentativen Studie der Befindlichkeit von «schwarzen» Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern in der Schweiz auf den Grund zu gehen. Die Studie soll von Forscherinnen durchgeführt werden,

die selber der Zielgruppe angehören. Sie werden von Mitarbeitenden des *Institut d'études sociales – Groupe intermigra* in Genf unterstützt. Die Studie wird voraussichtlich im Frühjahr 2003 in der Schriftenreihe der EKR herauskommen.

EKR (Gioia Weber)

Racisme et médias

Poursuite du dialogue entre la Fédération suisse des journalistes (FSJ) et la Commission fédérale contre le racisme (CFR)

Analyser l'expression du racisme dans les médias fait partie du mandat de la CFR au même titre que l'observation et la prévention des discriminations sur les lieux de travail ou à l'école, notamment. En Europe, plusieurs institutions nationales ont développé ces dernières années des services reconnus d'observation et de suivi (*monitoring*) du racisme dans la presse. Dans des pays comme la Grande-Bretagne ou la Suède, plus personne ne songe aujourd'hui à nier l'influence des médias dans la diffusion des idées et des références culturelles, préjugés y compris. Partant du principe que notre pays n'échappait pas à la règle, la CFR a pris de nombreuses initiatives, dès sa fondation, il y a sept ans, en organisant plusieurs séminaires avec les milieux concernés et en consacrant le deuxième numéro de sa publication semestrielle, le TANGRAM, au thème du racisme dans les médias. Par la suite, il y eut également une prise de position sur les dérives racistes dans les lettres de lecteurs présentée devant le Conseil suisse de la presse ainsi que la participation à des rencontres nationales et internationales.

Le 24 mai dernier, à Berne, la Commission fédérale fut invitée à se présenter devant la *Fédération suisse des journalistes (FSJ)*, à l'occasion du Congrès extraordinaire tenu par celle-ci. Plus qu'une simple présentation de la CFR et de ses activités, il s'agissait de rendre compte devant l'assemblée des délégués de l'état des discussions engagées depuis plus d'une année, à l'initiative de la FSJ, entre le groupe de travail «Médias» de la Commission et le Comité central de la FSJ.

Trois rencontres de caractère exploratoire ont été organisées, consacrées pour l'essentiel aux attentes respectives des deux organismes ainsi qu'aux formes éventuelles d'une collaboration dans le futur. Un projet, en particulier, fut longuement discuté par les représentants de la CFR et de la FSJ: celui d'un bureau d'information – *Info-Stelle* – fournissant des services destinés aux professionnels des médias, disposant d'informations et de données chiffrées sur des domaines touchant au racisme en Suisse, comme p.ex. la question des minorités ou celle des religions. Parmi les fonctions possibles d'un tel centre, le *monitoring* des articles et des émissions produits sur ces mêmes sujets souleva le plus de questions.

En effet, comme le confirma le bref débat qui suivit la présentation de la CFR devant le Congrès du 24 mai, l'idée d'un *monitoring* de la presse se heurte encore à beaucoup de réticences chez une partie des professionnels, enclins, pour certains, à considérer un tel centre comme une instance de censure inavouée. D'autres journalistes, à l'inverse, ressentent manifestement le besoin de pouvoir recourir aux services d'un tel bureau et perçoivent, de manière générale, la nécessité de réfléchir à tête reposée sur les risques de dérapages, dus pour la plupart à un manque de temps ou de connaissances. Sur place, la CFR

n'a donc pu que constater la divergence d'opinions régnant au sein de la FSJ quant à la façon de traiter du racisme dans les médias et, sur un plan plus large, sur la nécessité d'empoigner le problème ou non.

Au risque de décevoir certains, la Commission a tenu à préciser sa position, à savoir que le combat contre le racisme dans les médias – y compris au moyen d'un centre de *monitoring* de la presse – ne peut se faire qu'en toute indépendance de chacune des parties, FSJ et CFR.

La raison principale tient à la différence de nature des deux organismes: la fonction de la CFR est de caractère militant, consistant à dénoncer les discriminations, à analyser les mécanismes de rejet et d'exclusion et à les combattre; quant à la FSJ, elle est une association professionnelle qui doit entre autres veiller au respect de la déontologie professionnelle de ses membres, ce qui inclut une sensibilisation face aux dérapages racistes dans les médias.

Certes, la lutte contre le racisme est une tâche de l'Etat – l'existence même de la CFR est là pour en témoigner. Toutefois, la société civile et les nombreuses associations qui la composent ont un rôle tout aussi important à jouer dans cet engagement. A cela s'ajoute le fait que la problématique du racisme dans les médias touche notamment à la question de la liberté d'expression dans la presse et à son indépendance.

Selon la CFR, pour éviter toute confusion des tâches, il revient donc aux médias eux-mêmes de créer leurs propres outils de *monitoring* et de sensibilisation, quitte à rechercher une collaboration large entre les associations.

Quant à la CFR, elle s'est dite prête à fournir aux journalistes tous les services inhérents à son mandat – documentation nationale et internationale, cours, médiation ou autres activités.

Malgré un ordre du jour très chargé, les participants à ce Congrès extraordinaire engagèrent un vif échange de vues avec les représentantes de la CFR, témoignant ainsi de leur intérêt pour le sujet abordé.

Rendez-vous fut pris pour la prochaine Journée nationale de la CFR, organisée le 21 mars 2003, sur le thème «Minorités et racisme dans les médias».

CFR (Boël Sambuc)

«Aufgenommen, aber ausgeschlossen?»

Eine Studie zur Situation von Personen mit F-Bewilligung in der Schweiz

Zu diesem Thema hat die EKR im Frühsommer 2002 eine Studie beim Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) in Auftrag gegeben. Die Weltkonferenz gegen Rassismus, die im September 2001 in Durban, Südafrika, stattgefunden hatte, definierte in ihren Schlusspapieren Migranten und Migrantinnen, Flüchtlinge und Asylsuchende als eine Zielgruppe von Rassismus und fügte damit den bisherigen Ausgrenzungskriterien «Ethnie» und «Hautfarbe» eine soziale Dimension hinzu. Die EKR will mit dieser Studie einen Beitrag zur Umsetzung des Aktionsprogramms der Weltkonferenz leisten. Ungewiss ist, wieweit in der Schweiz Personen mit Aufenthaltsstatus F eine unterschiedliche Behandlung je nach ihrer Herkunft, Hautfarbe

oder Religion erfahren. Die Studie der EKR soll dieser Frage nachgehen.

Status F war 1998 als ein vorübergehender Aufenthalt für Asylsuchende eingeführt worden, die keinen Flüchtlingsstatus erhielten, deren Rückschaffung aber unzulässig (*Non-refoulement*-Gebot), aus Gründen allgemeiner Gefährdung durch Bürgerkrieg unzumutbar oder schliesslich aus Verfahrensgründen unmöglich ist. In der Folge erwies sich Status F für die Betroffenen als ein stückweise verlängerter Daueraufenthalt, der ihnen zwar den Verbleib im Lande für eine gewisse Zeit ermöglicht, sie jedoch gleichzeitig mit enormer Unsicherheit und grossen Einschränkungen konfrontiert. Die EKR hegt den Verdacht, dass gravierende Benachteiligungen, ja Diskriminierungen mit langanhaltender restriktiver Wirkung entstehen könnten.

«Die geplante Studie umfasst eine systematische Abklärung der generellen Aufenthaltsbedingungen von vorläufig aufgenommenen Personen in allen Bereichen, die durch den rechtlichen Status berührt werden: Zugang zum Arbeitsmarkt, Bildungsmöglichkeiten, Sozialhilfe, Familiennachzug, Bewegungsfreiheit usw. Um die Bedeutung der erhobenen Ergebnisse ermessen zu können, drängt sich gleichzeitig eine (statische) Kurzbeschreibung einiger Merkmale der betroffenen Personengruppen auf (Nationalität, Aufenthaltsdauer, evtl. Arbeitsintegration). Ferner werden Mechanismen untersucht, die überhaupt erst zur Erteilung einer F-Bewilligung und gegebenenfalls später zur Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung (durch Bund und Kantone) führen» (Projektskizze SFM, S. 2).

Zur Beurteilung der aufgezeigten Verhältnisse im Lichte der Verfassung und der

internationalen Menschenrechtskonventionen, denen die Schweiz verpflichtet ist, soll komplementär zu dieser sozialwissenschaftlichen Studie eine juristische Expertise hinzukommen. Erste Ergebnisse der Studie «Aufgenommen, aber ausgeschlossen?» werden auf Anfang 2003 erwartet.

EKR (Doris Angst Yilmaz)

Rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften

Bei der jährlichen Fachtagung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) vom Januar 2000 zum Thema «Muslime und Musliminnen in der Schweiz – Fragen der institutionellen Integration» kam von muslimischer Seite mehrmals die Forderung nach staatlicher Anerkennung auf, verbunden mit vielfältigen Vorstellungen über die Vorteile eines solchen Schrittes. Die Diskussion um die Anerkennung machte jedoch deutlich, dass wenig über die Komplexität des schweizerischen Föderalismus und seine historischen Hintergründe – und damit über die Voraussetzungen und Möglichkeiten etwaiger Anerkennungsverfahren in den einzelnen Kantonen – bekannt ist.

Die EKR beschloss daraufhin, eine Studie in Auftrag zu geben, die einen landesweiten Überblick über die formalen Bedingungen für die (öffentlich-)rechtliche Anerkennung nicht von muslimischen, sondern generell von nicht-christlichen Religionsgemeinschaften bietet und am Beispiel einiger Kantone vertieft auch auf die historischen Hinter-

gründe und die gegenwärtigen Dynamiken eingeht.

Die Studie wird Anfang 2003 in der Reihe der EKR-Berichte herauskommen. Sie analysiert die Chancen, aber auch die Grenzen der religiösen Vielfalt in der Schweiz, zeigt den Handlungsspielraum für eine gelebte religiöse Vielfalt vor dem Hintergrund der föderalistischen Struktur der Schweiz auf, befasst sich mit den Rechten und Pflichten, die mit einer rechtlichen Anerkennung verbunden sind, und gibt einen Überblick über die verschiedenen Formen einer Anerkennung, die je nach Kanton ganz unterschiedlich ausfallen können. Die Studie fasst ausserdem die wichtigsten Resultate der Fachtagung der EKR vom September 2002 zum gleichen Thema zusammen, an welcher die ersten Ergebnisse der Studie einem Fachpublikum präsentiert und zur Diskussion gestellt wurden.

EKR (Gioia Weber)

Dokumentation der Urteile zur Rassismustrafnorm Art. 261^{bis} StGB

Die Rassismustrafnorm, Art. 261^{bis} StGB, wurde am 1. Januar 1995 als Voraussetzung zum Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK) eingeführt.

In den letzten sieben Jahren hat sich eine breite Rechtsprechung entwickelt, und es liegen bereits mehr als 230 Urteile zu Art. 261^{bis} StGB vor. Die EKR will nun, getreu ihrem

Mandat, diese Rechtsprechung wissenschaftlich untersuchen und dokumentieren. Diese Urteile sollen in einer aufgearbeiteten Form auf der Homepage der EKR (www.ekr-cfr.ch) zugänglich gemacht und in der Folge laufend ergänzt werden. Diese Dokumentation wird die Bandbreite der Fälle aufzeigen und einem allgemein interessierten Publikum die Möglichkeit bieten, gezielt nach Einzelfällen zu suchen. Juristischen Fachpersonen erlaubt sie, sich einen Überblick über den Stand der Praxis zu verschaffen. Die EKR beabsichtigt, auf diese Weise den interessierten Leserinnen und Lesern die Rassismustrafnorm und ihre Anwendung in der gerichtlichen Praxis näher zu bringen.

Die Dokumentation auf der Homepage der EKR wird durch eine Broschüre zum selben Thema ergänzt. Ziel dieser Broschüre ist die Beantwortung von grundlegenden Fragen rund um diese anspruchsvolle Strafnorm, zum Beispiel: Wann ist eine Beschimpfung rassendiskriminierend? Was muss ein potenzielles Opfer unternehmen, damit die Justizbehörden in seinem Fall ermitteln? Die EKR-Broschüre wird sich voraussichtlich in drei Teile gliedern: Im Sinne einer Einführung in die komplexe Materie der Rassismustrafnorm sollen einzelne Tatbestandsvarianten und die wichtigsten Begriffe von Art. 261^{bis} StGB aus rechtlicher Sicht beschrieben werden. In einem zweiten Teil wird sich eine Evaluation der Urteile anschliessen. Ergänzt werden soll die Broschüre mit der Darstellung von einzelnen Problembereichen der Strafnorm anhand exemplarischer Fälle aus der Praxis.

Die Dokumentation auf der Homepage (www.ekr-cfr.ch) und die EKR-Broschüre werden gleichzeitig erscheinen, voraussichtlich Anfang 2003.

EKR (Fabienne Zannol)

Vernehmlassungen der EKR

Procédures de consultation de la CFR

Procedura di consultazione della CFR

Wenn das Thema einer eidgenössischen Vorlage in den Aufgabenbereich der EKR fällt, beteiligt sich die Kommission in der Regel am Vernehmlassungsverfahren. Nachfolgend sind die wichtigsten Vernehmlassungen der EKR aus den Jahren 2001 und 2002 zusammengefasst. Der genaue Wortlaut ist in deutscher Sprache jeweils im Internet abrufbar unter der Adresse www.ekr-cfr.ch/d/vernehmlassungen.htm.

Lorsque le sujet d'une proposition de loi fédérale fait partie du domaine d'activités de la Commission fédérale contre le racisme, celle-ci participe en règle générale à la procédure de consultation. Vous trouverez ci-dessous un résumé des principales consultations des années 2001 et 2002 auxquelles la CFR a participé. Le texte exact concernant chacune d'elles, en allemand, se trouve sur Internet à l'adresse: www.ekr-cfr.ch/f/vernehmlassungen.htm.

Di norma, la Commissione federale contro il razzismo (CFR) partecipa alle procedure di consultazione quando il tema di un progetto federale rientra nel suo campo d'attività. Qui di seguito è riportata una panoramica delle principali procedure di consultazione cui partecipa o ha partecipato la commissione. I testi integrali delle prese di posizione (in tedesco) sono reperibili sul sito internet della CFR all'indirizzo www.ekr-cfr.ch/i/vernehmlassungen.htm.

Revision des Tierschutzgesetzes – Aufhebung des Schächtverbots

Nach Meinung der EKR gibt es keinen Gegensatz zwischen einem sorgfältig überwachten Tierschutz und dem rituellen Schlachten von Tieren: Die Würde des Tieres und das Vermeiden von Schmerzen für das Tier sind sowohl ein Kernpunkt des Schweizer Tierschutzgesetzes als auch der religiösen Schlachtungsvorschriften von Judentum und Islam. Aus diesem Grund begrüsst die Kommission den revidierten Artikel 19 des Tierschutzgesetzes (TSchG), wie er vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement in die Vernehmlassung gegeben, im Verlauf dieses Jahres aber wieder zurückgezogen wurde. Laut EKR kam der zur Revision vorgeschlagene Art. 19 TSchG einer sorgfältigen Güterabwägung zwischen dem Tierschutz und der Ausübung der Religionsfreiheit nach. Zudem beruht die rituelle Schlachtung auf dem Respekt vor der Seele des Tieres, so dass Artikel 19 keinesfalls gegen die Achtung der Würde und des Wohlergehens der Tiere verstossen hätte.

Das am 20. August 1893 eingeführte Schächtverbot entsprach einer Massnahme, die sich in erster Linie gegen die so genannten «Ostjuden» richtete. Im Zusammenhang mit der beabsichtigten Lockerung dieses Verbots tauchten nun erneut Vorurteile auf, die sowohl Juden als auch Muslime verunglimpften. Es ist deshalb nur folgerichtig, dass sich die EKR für die Aufhebung dieser antisemitisch motivierten Bestimmung ausspricht – ein Relikt aus dem 19. Jahrhundert, das Juden und Muslime bis heute diskriminiert. Die Kommission nimmt den Tierschutz ernst, doch es leuchtet nicht ein, dass die handwerklich sorgfältig ausgeführte rituelle Ein-

zelschlachtung schlimmer sein soll als die industrielle Massenschlachtung mit ihren zwangsläufig auftretenden Unsorgfältigkeiten. Sollte es nicht zu einer Lockerung des Schächtverbots kommen, braucht es eine gesetzliche Regelung des Imports von Koscher- und Halalfleisch. Nur so könnten die Ausübung der religiösen Speisevorschriften und damit die Religionsfreiheit für Angehörige der betroffenen Glaubensgemeinschaften in der Schweiz gewährleistet werden.

Révision de la loi sur la protection des animaux – l’interdiction de l’abattage rituel

Selon la CFR, une protection des animaux soigneusement contrôlée et l’abattage rituel d’animaux ne sont pas antinomiques: la dignité de l’animal et les mesures pour éviter qu’il souffre sont selon elle au cœur aussi bien de la loi suisse sur la protection des animaux que des préceptes religieux d’abattage dans le judaïsme et l’islam. C’est la raison pour laquelle la Commission s’est déclarée en faveur de l’article 19 révisé de la loi sur la protection des animaux (LPA), tel qu’il a été introduit par le Département fédéral de l’économie dans la procédure de consultation, avant d’être retiré dans le courant de cette année. Selon la CFR, l’article 19 de la LPA dont la révision était proposée a fait l’objet d’une étude approfondie en mettant dans la balance la protection des animaux d’une part, et l’exercice de la liberté religieuse d’autre part. De plus, l’abattage rituel repose sur le respect de l’âme de l’animal, si bien que l’article 19 ne s’opposerait en aucun cas à celui de la dignité et du bien-être des animaux.

L’interdiction de l’abattage rituel introduite le 20 août 1893 était principalement dirigée contre les Juifs des pays d’Europe de l’Est. Dans le contexte visant à supprimer désormais cette interdiction, des préjugés à l’encontre des Juifs et également des Musulmans font à nouveau leur apparition. C’est pourquoi il est logique que la CFR se prononce pour la suppression de cette mesure à visées antisémites, qui est un reliquat du XIX^e siècle, où sont intervenues des discriminations à l’encontre des Juifs et des Musulmans qui perdurent jusqu’à aujourd’hui. La Commission prend la protection des animaux au sérieux mais, selon elle, il n’y a pas de raison de croire que «l’abattage rituel d’un animal après l’autre exécuté manuellement avec soin soit pire que l’abattage industriel en masse avec ses inévitables dérapages». Si l’interdiction de l’abattage rituel sans étourdissement préalable n’était pas assouplie, il faudrait introduire des dispositions légales pour l’importation de viande casher et halal. Ce serait la seule manière permettant l’application des préceptes religieux en matière de nourriture et donc la liberté de religion pour les communautés juive et musulmane de Suisse.

Revisione della legge sulla protezione degli animali – divieto di macellazione rituale

La CFR ritiene che non vi sia una contraddizione tra la protezione degli animali, accuratamente monitorata, e la macellazione rituale degli animali. Garantire la dignità ed evitare la sofferenza degli animali sono infatti due elementi centrali della legge fede-

rale sulla protezione degli animali e delle norme religiose di macellazione proprie dell'ebraismo e dell'islam. Per questo motivo, la commissione approva la proposta di revisione dell'articolo 19 della legge sulla protezione degli animali (LDPA), messa in consultazione dal Dipartimento federale dell'economia ma ritirata nel frattempo. Secondo la CFR, la proposta di revisione ottempera ad un'accurata ponderazione di interessi tra le esigenze della protezione degli animali e l'esercizio della libertà di culto. Inoltre, la macellazione rituale si basa sul principio del rispetto dell'anima degli animali. Pertanto, l'articolo 19 non viola in nessun caso la dignità e il benessere degli animali.

Il divieto di macellazione, che risale al lontano 20 agosto 1893, è un provvedimento diretto principalmente contro gli ebrei dell'Europa orientale. A seguito della volontà odierna di allentare il divieto di macellazione rituale, sono riemersi pregiudizi che offendono sia gli ebrei, sia i musulmani. È quindi logico che la CFR si sia espressa a favore della revoca di questa disposizione di matrice antisemita, retaggio del XIX secolo, che discrimina tuttora ebrei e musulmani. La commissione considera con la dovuta serietà la protezione degli animali ma non si spiega perché «una singola macellazione rituale, effettuata accuratamente, debba essere peggiore della macellazione industriale di massa, che comporta talvolta, inevitabilmente, una certa noncuranza.» Se il divieto non verrà allentato, occorrerà disciplinare l'importazione di carne kosher e halal. Solo così si potrà garantire ai membri delle comunità religiose interessate l'osservanza delle prescrizioni religiose in materia d'alimentazione e l'esercizio della libertà di culto in Svizzera.

Bundesgesetz und Verordnung über das Gewerbe der Reisenden

Im Sinn einer Vereinheitlichung im Bereich des Reisengewerbes begrüsst die EKR sowohl das Bundesgesetz wie auch die Verordnung über das Gewerbe der Reisenden. Die Vernehmlassung erfolgte aus dem Blickwinkel einer Förderung der Lebensweise und Sicherung der Existenzgrundlage der Schweizer Fahrenden als einer nationalen Minderheit. Als störend empfand die Kommission allerdings die Formulierung in Art. 1 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes: «... legt zum Schutz des Publikums die Mindestanforderungen fest.» Es wäre zu prüfen, so die EKR, ob beim Reisengewerbe das Publikum wirklich mehr geschützt werden müsse als in anderen Handelsbereichen. Wenn dem nicht so ist, sollte der Satzteil gestrichen werden. In Bezug auf die Verordnung wurden die vorgesehenen hohen Gebühren für Einzelbewilligungen und Ausweise bemängelt. Nach Ansicht der Kommission wären Gebühren von Fr. 100.– für die Einzelbewilligung und Fr. 20.– für die Ausweiserteilung angemessen, bei fünfjähriger Dauer der Bewilligung. Die EKR votierte ausserdem dafür, dass die *Radgenossenschaft der Landstrasse* gesamtschweizerisch als Branchenverband anerkannt wird, der die entsprechenden Ausweise an die Fahrenden abgeben kann.

Loi fédérale et ordonnance d'exécution sur le commerce itinérant

La CFR a accueilli de manière positive la loi fédérale et l'ordonnance d'exécution visant à harmoniser le commerce itinérant. La

entscheiden und in der vorgesehenen Zusammenarbeit zwecks Ausschaffung mit Behörden der Herkunftsländer der Asylsuchenden. Mit dem beschleunigten Verfahren würde eine Rechtsvertretung zugunsten von Asylsuchenden kaum mehr zum Zug kommen; Rekursmöglichkeiten existierten praktisch nicht mehr und die Gefahr von Fehleinschätzungen würde zunehmen.

Die EKR stellte sich auch gegen sofort zu vollziehende Wegweisungsverfügungen, da so der Rechtsschutz nicht gewährt sei. Grundsätzlich lehnte sie ausserdem die Durchführung von genetischen Untersuchungen zur Überprüfung von Alter und Familienzugehörigkeit einer Person ab. Demgegenüber begrüßte die Kommission die vereinfachten Finanzierungsmodelle für die Sozialhilfe. Sie warnte jedoch davor, für die Bestimmungen des Grundbedarfs und des Existenzminimums für Asylsuchende Ansätze zu entwickeln, die von jenen der SKOS (Schweizerische Konferenz für öffentliche Sozialhilfe) abwichen. Insgesamt kritisierte die EKR die im Revisionstext aufscheinende Grundhaltung der Behörden, die Asylsuchenden betrieben Missbrauch. Die Kommission wies darauf hin, dass die völkerrechtlichen Bestimmungen und Konventionen die Vertragsstaaten verpflichten, gegenüber allen Menschen den Rechtsschutz und die Menschenrechte zu beachten und wo nötig auszubauen. Die Änderungsvorschläge der Asylgesetzrevision könnten diese Verpflichtung verletzen. Angebracht wäre deshalb vielmehr, darauf zu achten, dass Gesetzestexte, Weisungen und weitere Bestimmungen mit den internationalen Menschenrechtsinstrumenten vereinbar sind.

Révision partielle de la loi sur l'asile

Dès avril 1999, la CFR avait pris position contre diverses innovations concernant les ordonnances afférentes à la loi sur l'asile. Dans le contexte de la révision partielle de cette loi, elle a également émis l'opinion que les droits de l'Homme et la protection de la personne doivent être également accordés aux demandeurs d'asile. Selon elle, comme elle l'a exprimé lors de la procédure de consultation, ces droits seraient remis en cause en particulier dans la nouvelle réglementation des Etats tiers qui doit être introduite, dans les décisions de non-entrée en matière ainsi que dans la collaboration prévue avec les administrations des pays d'origine des requérants en vue de leur refoulement. La procédure accélérée ne permettrait pratiquement plus de représentation juridique en faveur des requérants d'asile; des possibilités de recours n'existeraient pratiquement plus et le danger d'erreurs d'évaluation augmenterait.

La CFR s'est également déclarée opposée aux dispositions de renvoi immédiatement applicables, car cela n'assure aucune voie de droit. Elle refuse catégoriquement les examens génétiques visant à contrôler l'âge et la parenté d'une personne. La Commission a par contre accueilli favorablement les modèles simplifiés de financement dans le cadre de l'aide sociale. Elle a néanmoins exprimé son inquiétude sur le fait de déterminer les besoins fondamentaux et le minimum existentiel pour les requérants d'asile sur des bases qui divergeraient par rapport à la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale). Dans l'ensemble, la CFR a critiqué l'attitude de principe des administrations telle qu'elle transparaît dans le texte de la révision, selon laquelle les requérants

d'asile pratiqueraient des abus. La Commission a indiqué que les dispositions et conventions du droit international obligent les Etats qui y souscrivent à respecter les voies légales et les droits de l'Homme vis-à-vis de tous, voire à les étendre si nécessaire. Les propositions de révision de la loi sur l'asile pourraient enfreindre cette obligation. Aussi faudrait-il au contraire veiller à ce que les textes de lois, instructions et autres dispositions soient compatibles avec les instruments internationaux dans le domaine des droits de l'Homme.

Revisione parziale della legge sull'asilo

Dopo essersi già espressa nell'aprile 1999 contro diverse innovazioni previste nelle ordinanze concernenti la legge sull'asilo, la CFR ha ribadito nell'ambito della procedura di consultazione relativa alla revisione parziale della legge sull'asilo la sua opinione secondo cui anche nel caso dei richiedenti l'asilo siano da tutelare i diritti dell'uomo e la personalità. Secondo la commissione, questi diritti sarebbero messi in pericolo in particolare dalla nuova regolamentazione sugli Stati terzi, dalle decisioni di non entrata nel merito e dalla prevista collaborazione con le autorità dei Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo per il rimpatrio di quest'ultimi. La procedura accelerata ridurrebbe notevolmente i margini di manovra per un patrocinio a favore dei richiedenti l'asilo, non lascerebbe praticamente più possibilità di ricorso e accrescerebbe il rischio di valutazioni errate.

La CFR si è altresì opposta all'immediata attuazione delle decisioni di allontanamento, poiché un tale provvedimento violerebbe le norme di protezione giuridica.

Inoltre, ha respinto il principio dell'esecuzione di esami genetici per accertare l'età e i vincoli familiari di una persona. La commissione ha invece dato la sua approvazione di massima all'adozione dei modelli semplificati di finanziamento in materia di aiuto sociale. Al riguardo ha però richiamato l'attenzione sul rischio di sviluppare criteri che si discostino da quelli adottati dalla COSAS (Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale) per determinare i bisogni di base e il minimo vitale. La CFR ha criticato in generale l'atteggiamento di fondo emergente dal testo di revisione, che è quello di chi è convinto che i richiedenti l'asilo compiano degli abusi. La commissione ha sottolineato che le disposizioni e le convenzioni di diritto internazionale obbligano i Paesi contraenti a rispettare e se necessario estendere le norme di protezione giuridica e i diritti dell'uomo nei confronti di tutte le persone. Le proposte di modifica contenute nella revisione della legge sull'asilo potrebbero violare tale obbligo. Sarebbe quindi opportuno badare piuttosto a che i testi legislativi, le istruzioni e le altre disposizioni siano compatibili con gli strumenti disponibili sul piano internazionale per la tutela dei diritti dell'uomo.

Botschaft zum Ausländergesetz

Bereits zu einem früheren Zeitpunkt hatte die EKR Position zum Entwurf des Ausländergesetzes (AuG) bezogen. In ihrer Stellungnahme vom 8. Januar 2002 bedauerte die Kommission, dass die schon zuvor beanstandeten Punkte nicht umgesetzt worden waren, obwohl zum Teil eine grosse Zahl von Vernehmlassern gleicher Meinung wie die EKR gewesen waren. Neben punktueller Kritik zu verschiedenen Artikeln des AuG in der

Endfassung (Art. 22, 29, 45, 91 und 115) sowie zu einzelnen Passagen in der Botschaft bemängelte die Kommission auch einige grundsätzliche Haltungen. So wurde Kritik geäußert an der Formulierung im Begleitpapier zum AuG-Entwurf: «Zur Vermeidung der befürchteten Zunahme von Beschwerden durch die neu gewährten Rechtsansprüche soll nur dann eine Beschwerde ...» Es zeuge von einem «etwas fragwürdigen Rechtsverständnis», wenn neu gewährte Rechte gleich wieder eingeschränkt würden. Im Weiteren wurde kritisiert, dass sich «das Fehlen eines kohärenten Konzepts einer Migrationspolitik» im Botschaftstext niederschläge; eine nochmalige redaktionelle Überarbeitung und Straffung des Textes sei deshalb dringlich.

Message concernant la loi sur les étrangers

La CFR a déjà pris position dans le passé au sujet du projet de loi sur les étrangers (LEtr). Dans sa prise de position du 8 janvier 2002, la Commission regrettait que les points ayant déjà fait l'objet de critiques n'aient pas été amendés, bien qu'une grande partie des organismes impliqués dans la consultation aient été du même avis que la CFR. En plus des critiques ponctuelles concernant divers articles de la version finale de la LEtr (art. 22, 29, 45, 91 et 115) et certains passages du message, la Commission a exprimé des réserves concernant quelques attitudes de base. Elle a notamment critiqué la formulation du document en annexe au projet de loi sur les étrangers: «Pour éviter, comme nous le craignons, l'augmentation du nombre de plaintes sur la base des nouveaux droits ayant été accordés, une plainte doit désormais...». Quand des droits qui viennent d'être accor-

dés doivent être immédiatement limités à nouveau, cela fait preuve d'une «compréhension du droit assez discutable». La Commission critique que «l'absence d'une conception cohérente pour une politique de migration» se reflète dans le texte du message. Elle considère donc que le texte devrait être retravaillé sur le plan rédactionnel et rendu plus cohérent.

Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri

La Commissione federale contro il razzismo si era espressa sul disegno della nuova legge sugli stranieri (LStr) già in precedenza. Nella presa di posizione dell'8 gennaio 2002 la CFR ha deplorato il fatto che non siano state accolte le obiezioni da lei sollevate durante la procedura di consultazione, nonostante fossero largamente condivise dagli organi consultati. Oltre a singoli punti della versione finale della legge (articoli 22, 29, 45, 91 e 115) e a qualche passo del messaggio, la commissione ha criticato anche alcuni atteggiamenti di fondo. In tal senso non è piaciuta la formulazione contenuta nella lettera di accompagnamento al disegno di legge: «Per evitare che i nuovi diritti garantiti per legge provochino un aumento dei ricorsi, un ricorso è ammesso solo se...». La commissione ha fatto notare che l'accordare nuovi diritti per poi limitarli subito dopo denota una «concezione alquanto discutibile del diritto». La CFR ha inoltre osservato che il testo del messaggio risente della «mancanza di un concetto coerente in materia di politica migratoria», ragion per cui andrebbe rielaborato e reso più incisivo.

Pressemitteilungen der EKR

Communiqués de presse de la CFR

Comunicati stampa della CFR

Wenn die Aktualität es erfordert, gelangt die EKR mit Medienmitteilungen an die breite Öffentlichkeit. Nachfolgend die in letzter Zeit publizierten Pressecommuniqués in teilweise geraffter Form. Der vollständige Wortlaut ist im Internet abrufbar unter der Adresse

www.ekr-cfr.ch/d/pressemitteilungen.htm.

Quand l'actualité l'exige, la Commission fédérale contre le racisme fait connaître son point de vue au grand public par le biais de communiqués de presse. Vous trouverez ci-dessous ceux qui ont été publiés ces derniers temps, certains étant sous forme abrégée. Les textes complets peuvent être consultés sur Internet à l'adresse:

www.ekr-cfr.ch/f/pressemitteilungen.htm.

Se l'attualità lo richiede, la CFR pubblica comunicati stampa destinati al largo pubblico. Qui di seguito sono riportati (in parte in forma riassuntiva) i comunicati più recenti. I testi integrali dei comunicati sono reperibili sul sito internet della CFR all'indirizzo www.ekr-cfr.ch/i/pressemitteilungen.htm.

«Aiuti alle vittime di discriminazione razziale»

La nuova pubblicazione della CFR offre una panoramica dei settori di attività e delle prestazioni che gli oltre 130 servizi di assistenza e consulenza operanti in Svizzera offrono alle vittime di discriminazione razziale e xenofoba. Lo studio mette a nudo le considerevoli lacune presenti nell'offerta e propone provvedimenti per un'assistenza più efficiente e una migliore coordinazione tra i diversi operatori.

Mancano le strutture specializzate di facile accesso a cui possono rivolgersi le persone che nella vita quotidiana o in situazioni di dipendenza – sul lavoro, nella ricerca di un'occupazione o di un appartamento, nei rapporti di vicinato, a scuola, in famiglia, nelle relazioni con le autorità – subiscono atti di discriminazione razziale e xenofoba.

L'efficacia della consulenza è maggiore se la situazione locale e i contesti in cui è percepita la discriminazione sono noti. Le lacune più evidenti sono state riscontrate soprattutto nella Svizzera centrale e nelle regioni periferiche, dove risultano carenti sia l'accesso sia l'efficienza dell'offerta esistente.

Il livello qualitativo delle prestazioni offerte è relativamente basso e va sensibilmente migliorato. Questo obiettivo può essere conseguito mediante il coinvolgimento di persone con esperienza migratoria che sono toccate in prima linea da soprusi razzisti.

Il grado di professionalità degli operatori attivi nei centri di consulenza per le vittime di discriminazione razziale è sorprendente-

mente basso. In questo campo esiste una forte esigenza di creare opportunità di formazione e di perfezionamento mirate per il personale dei servizi specializzati.

L'intervento e la consulenza vanno di pari passo con gli sforzi di sensibilizzazione e di prevenzione. Più della metà delle strutture rilevate nello studio costatano nel loro contesto una carenza acuta nell'offerta di misure di prevenzione e sensibilizzazione.

La maggior parte dei centri esistenti opera in modo isolato senza alcun coordinamento con organizzazioni che sono attive nello stesso settore. Manca pertanto un'integrazione in rete a livello regionale o nazionale dell'offerta esistente. (7.2.2002)

«Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung»

Unter diesem Titel hat die EKR eine neue Publikation herausgegeben. Diese bietet eine Übersicht über mehr als 130 in der Schweiz existierende Anlauf- und Beratungsstellen für Menschen, die Opfer rassistischer oder fremdenfeindlicher Diskriminierung wurden. Die Studie macht deutlich, dass erhebliche Lücken im Angebot klaffen, und schlägt Massnahmen zur Verbesserung von Effizienz und Koordination vor.

«Aide aux victimes de discrimination raciale»

La publication de la CFR offre un aperçu du champ et des possibilités d'action de plus de 130 antennes et centres de conseil desti-

nés aux personnes victimes de discrimination raciste ou xénophobe en Suisse. L'étude montre clairement qu'il existe des lacunes considérables dans ce domaine et propose des mesures visant à améliorer l'efficacité et la coordination.

Il faut reconnaître le génocide des Arméniens

La Commission fédérale contre le racisme (CFR) s'est penchée sur la réponse donnée par le Conseil fédéral le 15 mai 2002 au postulat Vaudroz du 18 mars 2002. Cette intervention parlementaire invitait le Conseil fédéral à prendre acte de la reconnaissance du génocide des Arméniens et à transmettre sa position par les voies diplomatiques usuelles. Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

La mission de la CFR concerne notamment la prévention: elle doit aussi contribuer à mettre la lumière sur les événements de nature raciste survenus dans le passé. C'est ainsi qu'en 1998, elle a accepté de patronner la publication «Völkermord und Verdrängung. Der Genozid an den Armeniern – die Schweiz und die Shoa» (existe seulement en allemand). Lorsque le Conseil fédéral explique, dans sa réponse au postulat Vaudroz, que le dialogue permanent avec la Turquie doit viser à favoriser les droits de l'Homme, la CFR salue cette intention, mais elle estime que ce dialogue ne doit pas occulter l'histoire. Il ne peut s'instaurer que sur la reconnaissance des souffrances passées et par conséquent sur l'explication du rôle assumé par chacun des acteurs. La volonté politique du Conseil national de reconnaître le génocide des Ar-

Discussion sur l'antisémitisme dans le débat sur le conflit au Proche-Orient

La Commission fédérale contre le racisme (CFR) constate avec inquiétude que des Juifs sont à nouveau la cible de nombreuses diffamations antisémites en Suisse, même si la majorité de la société n'en a pas conscience. La présidence de la CFR et une délégation de la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) se sont rencontrées à Berne afin d'examiner les questions qui naissent du durcissement du conflit au Proche-Orient ainsi que les conséquences de ce durcissement en Suisse.

La CFR et la FSCI tiennent à rappeler que leur travail est avant tout axé sur la situation en Suisse; elles sont d'avis que les prises de position engagées visant à manifester sa solidarité avec telle ou telle partie au conflit sont compréhensibles et préférables à une position quasi neutre. Lorsque les jugements concernant le conflit se fondent sur la situation des droits de l'Homme, il faut juger de la même manière les deux parties au conflit sans comptabiliser les dérapages de chacune d'entre elles.

Les critiques à l'encontre de la politique de l'Etat d'Israël ne peuvent être qualifiées d'antisémites en soi. Sans être elles-mêmes antisémites, ces critiques peuvent toutefois favoriser les réactions antisémites et l'extrémisme de droite. Ce n'est cependant pas une raison de les considérer comme inacceptables. Les seuls responsables du racisme et de l'antisémitisme sont ceux qui en font preuve. Il est inacceptable que des citoyens suisses juifs soient considérés comme responsables de la politique d'un Etat souverain, même s'ils se sentent d'une certaine façon liés à cet Etat.

La CFR et la FSCI affirment leur intention de continuer à observer attentivement le langage utilisé pour parler de la situation afin de mettre en évidence les dérapages antisémites, qu'ils soient intentionnels ou pas, et de les combattre. Seule une surveillance systématique peut sensibiliser un large public; c'est un travail que la Commission fédérale contre le racisme tient à effectuer dans l'intérêt de toutes les minorités.

(16 juillet 2002)

Antisemitismus in der Debatte um den Nahostkonflikt

Die EKR hat mit Sorge zur Kenntnis genommen, dass unter der Oberfläche – und der Wahrnehmung der Mehrheitsgesellschaft entzogen – Juden und Jüdinnen auch in der Schweiz wieder häufiger Zielscheibe massiv antisemitischer Verunglimpfungen sind. Das Präsidium der EKR und eine Delegation des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes (SIG) haben sich in Bern zu einem Gedankenaustausch getroffen, um Fragen zu diskutieren, die sich aus der Verschärfung des Nahostkonflikts und ihren Auswirkungen auf die Schweiz ergeben.

EKR und SIG sind sich einig, dass für sie die schweizerischen Verhältnisse im Vordergrund stehen, dass engagierte und sich mit dieser oder jener Seite solidarische Stellungen verständlich und auch einer gleichgültigen, neutralistischen Haltung vorzuziehen seien. Wenn sich Urteile über Vorgänge im Nahen Osten auf die Menschenrechte berufen, müssen beide Konfliktparteien mit gleichem Mass gemessen werden, ohne dass man dabei Missstände gegeneinander aufrechnet.

Kritik an der Politik des Staates Israel kann nicht von vornherein mit Antisemitismus gleichgesetzt werden. Allerdings können kritische Verlautbarungen – ohne selbst antisemitisch zu sein – sehr wohl antisemitische Reaktionen begünstigen und rechts-extremen Haltungen Auftrieb geben. Sie können aber nicht schon deswegen als unstatthaft verurteilt werden. Für Antisemitismus und für Rassismus schlechthin sind stets diejenigen verantwortlich, die ihn praktizieren. Inakzeptabel ist es, jüdische Schweizerinnen und Schweizer in eine Art Sippenhaft für die Politik eines souveränen Staates zu nehmen, auch wenn sie sich diesem Staat in besonderer Weise verbunden fühlen.

EKR und SIG bekräftigten ihre Absicht, auch in Zukunft den öffentlichen Sprachgebrauch wachsam zu beobachten und antisemitische Entgleisungen, die nicht immer gewollt sein müssen, aufzudecken und diesen entgegenzutreten. Mit dieser steten Aufmerksamkeit erst kann eine kontinuierliche Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit erreicht werden – eine Arbeit, der sich gerade auch die Eidg. Kommission gegen Rassismus im Interesse aller Minderheiten-gruppen verpflichtet fühlt.

Antisemitismo nel dibattito sul conflitto in Vicino Oriente

La CFR ha constatato con preoccupazione che sotto la superficie – e in modo impercettibile alla società di maggioranza – le ebrei e gli ebrei sono tornati ad essere anche in Svizzera con una certa frequenza oggetto di diffamazioni chiaramente antisemite. La presidenza della CFR e una delegazione della

Federazione svizzera delle comunità israelite FSCI si sono riunite a Berna per discutere i problemi derivanti dall'inasprimento del conflitto in Vicino Oriente in generale e le conseguenze per la Svizzera in particolare.

La CFR e la FSCI ritengono che al centro delle loro attenzioni debba essere la situazione vigente in Svizzera e che ad un atteggiamento indifferente e neutralistico siano da preferire prese di posizione impegnate e solidali con una o l'altra delle parti in causa. Se nel giudicare i fatti in Vicino Oriente ci si appella ai diritti umani, si deve evitare di utilizzare due pesi e due misure e non giustificare gli abusi di una parte con quelli commessi dall'altra.

Criticare la politica dello Stato d'Israele non può essere considerato automaticamente un atto antisemita. D'altra parte bisogna tener presente che dichiarazioni critiche – anche senza essere di per sé di natura antisemita – possono favorire reazioni antisemite ed alimentare atteggiamenti di estrema destra. Non per questo sono però da ritenere perseguibili. La responsabilità per gli atti di antisemitismo e di razzismo in generale è in ultima analisi sempre di coloro che li compiono. È però inammissibile rendere le ebrei e gli ebrei svizzeri corresponsabili della politica di uno Stato sovrano, anche se si sentono particolarmente legati a questo Stato.

La CFR e la FSCI ribadiscono la loro intenzione a voler continuare a vigilare sull'uso pubblico della lingua e a rilevare e contrastare «deragliamenti» antisemite, che non sempre sono voluti. Una tale vigilanza costituisce il presupposto per una continua opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica – attività, questa, che la Commissione federale contro il razzismo ha particolarmente a cuore e che svolge nell'interesse di tutte le minoranze.

Wendepunkt in der Geschichte der Menschenrechte

Christoph Spenlé

Das Menschenrechtsverständnis hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg grundlegend gewandelt. Als Wendepunkt ist die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zu werten. Damit wurden die Menschenrechte aus der traditionellen Sphäre nationaler Verfassungsordnungen auf jene der zwischenstaatlichen Beziehungen gehoben. Voraussetzung für diese Entwicklung war die Anerkennung der Tatsache, dass auch Einzelpersonen – und nicht nur Staaten – Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sein können.

Die Geschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes beginnt mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welche die UNO-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 in der Form einer rechtlich unverbindlichen Deklaration verabschiedet hat.

Dass sich die Erklärung als eigentlicher Wendepunkt in der Geschichte der Menschenrechte erweisen könnte, war damals noch nicht abzusehen, zumal noch in der Zwischenkriegszeit das Konzept der Menschenrechte dem Völkerrecht grundsätzlich fremd war. Erst nachdem die UNO-Charta von 1945 die Pflicht zur universellen Förderung und zum universellen Respekt der Menschenrechte verkündet hatte, wurden sie aus der traditionellen Sphäre der nationalen Verfassungsordnungen auf jene der zwischenstaatlichen Beziehungen gehoben.

Die nationale Herkunft

Jede Gesellschaft sieht sich mit der Frage konfrontiert: Was ist der Mensch und was steht ihm zu? In der europäisch-nordameri-

kanischen Tradition wird diese Frage seit der Aufklärung mit dem Hinweis auf die natürliche Freiheit und die angeborenen Rechte jedes Individuums beantwortet.

Wie die Menschenrechtserklärung von Virginia, die Bill of Rights aus dem Jahre 1776, betonte, sind «(...) alle Menschen (...) von Natur aus in gleicher Weise frei und unabhängig und besitzen bestimmte angeborene Rechte (...)». Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den anderen amerikanischen Grundrechtserklärungen¹ und in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten. Allerdings brachten diese Erklärungen trotz ihrer universalistisch-naturrechtlichen Sprache einen durchaus nationalistischen Hintergrund zum Ausdruck: Sie bildeten die moralische Rechtfertigung für den Kampf der englischen Kolonien auf dem nordamerikanischen Kontinent für die Unabhängigkeit von der britischen Krone. Der Begriff «alle Menschen» meinte in diesen Dokumenten keineswegs etwa jedes Individuum ungeachtet von Herkunft, Rasse und Geschlecht: Schwarze Sklaven, indianische Ethnien und namentlich die Frauen waren hier nicht angesprochen. Frei und gleich waren

nur jene Männer, die sich von Untertanen der britischen Krone zu freien Bürgern emanzipierten und im Akt der Unabhängigkeitserklärung die neuen Staaten von Amerika gründeten.

Diese nationale Dimension der Menschenrechte kam auch in der französischen Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers von 1789 zum Ausdruck. Diese nahm zwar die Idee der angeborenen Freiheit und Rechte der Menschen auf, verband sie aber mit dem Konzept

Die Geschichte des internationalen Menschenrechtsschutzes beginnt mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

der staatlichen Souveränität, die ihren Ursprung beim Volk hat. Menschenrechte besass, wer zum Staatsvolk gehörte; deshalb waren die Menschenrechte im Kern Bürgerrechte.

Diese Konzeption fand Eingang in die Verfassungen der liberalen, von der Idee der Aufklärung geprägten Nationalstaaten des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Kennzeichnend für diese Verfassungen war ihre ausgesprochene Binnensicht der Grundrechte. Diese wurden in erster Linie den eigenen Staatsangehörigen gewährt. In diesem Sinn hiess es in der schweizerischen Bundesverfassung von 1874 in Art. 4 noch, dass «alle Schweizer (...) vor dem Gesetze gleich» seien, auch wenn das Bundesgericht diese Garantie später auf alle Personen ausdehnte. Erst Art. 8 Abs. 1 der neuen, seit dem 1. Januar 2000 geltenden Bundesverfassung hält unmissverständlich fest: «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.»

Im zwischenstaatlichen Verhältnis spielten Garantien zugunsten des Individuums im 18. und 19. Jahrhundert schon deshalb keine Rolle, weil das damalige Völkerrecht sich einzig mit den Beziehungen *zwischen* den Staaten befasste und die Abgrenzung der jeweiligen Souveränitätsansprüche zum Hauptgegenstand hatte. Die Menschenrechte waren und blieben ein nationales Konzept. Kritik an Menschenrechtsverletzungen stellte juristisch eine verbotene Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates dar.

Die Vorläufer

Obwohl das 19. Jahrhundert den Sitz der Menschenrechte in den Grundrechtskatalogen nationaler Verfassungen sah, mussten die Staaten erkennen, dass massive Menschenrechtsverletzungen nicht ohne Auswir-

kungen auf die internationalen Beziehungen blieben. Aus diesem Grund entstanden bereits damals verschiedene Ansätze zu einem internationalen Menschenrechtsschutz. Hierzu gehörten besondere Diskriminierungsverbote, die Bekämpfung des Sklavenhandels, das Fremdenrecht², die so genannten «humanitären Interventionen», der Minderheitenschutz und insbesondere das humanitäre Völkerrecht. Allmählich setzte sich die Einsicht durch, dass es im Fall schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen der Staatengemeinschaft nicht mehr gleichgültig sein konnte, wie eine Regierung ihre Untertanen behandelte.

Gegen Ende des Ersten Weltkrieges gelang mit der Etablierung eines völkerrechtlichen Minderheitenschutzes ein weiterer Schritt. Der Völkerbund konnte sich zwar nicht dazu durchringen, in seiner Satzung die Idee der Menschenrechte zu verankern. Es gelang jedoch, ein System eines völkerrechtlichen Minderheitenschutzes einzurichten: Die nach 1918 neu gebildeten Staaten Mittel- und Osteuropas wurden verpflichtet, Garantien zugunsten bestimmter Minderheiten anzunehmen und ihnen freie Religionsausübung, Nichtdiskriminierung und den freien Gebrauch ihrer Sprache zuzuerkennen. Um eigentliche Menschenrechtsgarantien handelte es sich jedoch bei diesen Bestimmungen noch nicht, denn es wurden keinerlei individuelle Rechte gewährt, sondern nur staatliche Verpflichtungen gegenüber dem Völkerbund statuiert.

Der Durchbruch

Es waren die Verbrechen des Zweiten Weltkrieges, welche die Wende brachten und zum eigentlichen Durchbruch bei der Inter-

1945 gelang es,
den Gedanken der
Menschenrechte für alle
Menschen in der Charta
der Vereinten Nationen
zu verankern.

nationalisierung der Menschenrechte führten. 1945 gelang es, den Gedanken der Menschenrechte *für alle Menschen* in der Charta der Vereinten Nationen zu verankern: So wurde in Artikel 1 der Charta die internationale Zusammenarbeit zu den Hauptzielen der UNO und zu den Grundpflichten ihrer Mitgliedstaaten erklärt, «(...) um die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen». Abgesehen vom Diskriminierungsverbot blieb der Inhalt dieser Menschenrechte allerdings undefiniert, die direkte völkerrechtliche Verbindlichkeit wurde im Text nicht festgeschrieben. Dieser Schritt wurde erst 1948 in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung getan, wo in Art. 2 bis 27 die Rechte aufgelistet werden, die den Menschen um ihrer Würde willen zukommen sollen.

Praktisch zeitgleich mit der Allgemeinen Menschenrechtserklärung wurde am 9. November 1948 die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes verabschiedet.³ Auf regionaler Ebene gelang es 1950, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) zu verabschieden. Bei den beiden Menschenrechtspakten, welche der

juristisch verbindlichen Umsetzung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung dienen sollten, verzögerte sich der Prozess jedoch wegen des kalten Krieges. Sie konnten erst 1966 verabschiedet werden. Es dauerte weitere

In den letzten zehn Jahren ist den Menschenrechtsverträgen juristisch der Durchbruch gelungen.

zehn Jahre, bis 1976 endlich die für ihr Inkrafttreten notwendige fünfunddreissigste Ratifikation erfolgte.

In den letzten zehn Jahren ist den Menschenrechtsverträgen aber juristisch der Durchbruch gelungen. Die Internationalisierung zeigt sich in einer eigentlichen Ratifikationswelle, die seit dem Ende des kalten Krieges (Ende 1989) eingesetzt hat. Fast alle Staaten der Welt haben heute eine oder mehrere Menschenrechtskonventionen ratifiziert; die beiden UNO-Menschenrechtspakte von 1966 sind von über 140 Staaten (UNO-Pakt I: 145; UNO-Pakt II: 148) ratifiziert worden. Das Internationale Übereinkommen gegen jede Form der Rassendiskriminierung von 1966 ist für 162 Staaten verbindlich; das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979 gilt für 170 Länder. Dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 sind mit 191 Vertragsparteien praktisch alle Länder der Welt beigetreten.

Stark sind auch die regionalen Menschenrechtskonventionen geworden: Die Ratifizierung der EMRK ist für die Mitglieder des Europarates obligatorisch. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969 gilt für die meisten lateinamerikanischen Länder; und in Afrika sind, mit Ausnahme von drei Staaten, alle der Afrikanischen Charta über die Rechte der Menschen und Völker von 1981 beigetreten.

Zur Internationalisierung gehören aber auch die aktuellen Bestrebungen, die Durchsetzung der Menschenrechte effektiver zu machen: Zu nennen sind hier etwa die Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur UNO-Folterkonvention, die es einem internationalen Organ erlauben würde, zur Verhütung von Folter in den Vertragsstaaten jederzeit und unangemeldet Haftstätten jeglicher Art zu besuchen, sowie die erfolgreiche Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC), wo Personen, denen Kriegsverbrechen

und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen werden, individuell zur Rechenschaft gezogen werden können.

Die Anerkennung des Menschen als Subjekt des Völkerrechts

Der Umstand, dass sich der *einzelne* Mensch nun direkt auf das Völkerrecht berufen kann und damit zum partiellen Völkerrechtssubjekt geworden ist, muss als die wichtigste Errungenschaft für die Entwicklung der Menschenrechte angesehen werden. Damit ist die Theorie des traditionellen Völkerrechts endgültig überwunden, welche ausschliesslich auf die Rechtsstellung der Staaten begrenzt blieb. Dieses radikale Umdenken hatte eingesetzt, als die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs beschlossen, deutsche und japanische Kriegsverbrecher in Nürnberg und Tokio vor Gericht zu stellen und wegen Verbrechen gegen den Frieden und gegen die Menschlichkeit zur Rechenschaft zu ziehen.

Die völkerrechtliche Verankerung von Menschenrechtsgarantien allein nützt freilich nicht viel, wenn sie nicht durchgesetzt werden. Primär verantwortlich dafür sind die Vertragsstaaten und ihre nationalen Gerichte. Darüber hinaus sehen alle Menschenrechtskonventionen internationale Durchsetzungsmechanismen vor. Bei den Vertragswerken, die von der UNO erarbeitet worden sind, werden die Staaten verpflichtet, regelmässige Berichte über den Stand der Menschenrechte in ihrem Land abzuliefern. Diese Berichte werden von einem vertragsgebundenen Überwachungsorgan überprüft: Das Berichtssystem ist kein gerichtliches, sondern ein diplomatisches Verfahren. Die EMRK, der UNO-Pakt über die bürgerlichen und

Die Ratifizierung der EMRK ist für die Mitglieder des Europarates obligatorisch.

politischen Rechte, die UNO-Folterkonvention, das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und das UNO-Übereinkommen gegen jede Form von Rassendiskriminierung erlauben den Opfern von Menschenrechtsverletzungen, mit Individualbeschwerden ihren Heimatstaat bei einem internationalen Organ einzuklagen. Im Fall der EMRK gilt dieses Beschwerderecht automatisch, und die Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg sind juristisch voll verbindlich. In den übrigen Fällen muss der betreffende Staat die Zuständigkeit des Organs für die Behandlung von Beschwerden anerkannt haben. Viele Konventionen sehen eine so genannte «Staatenbeschwerde» vor. Diese erlaubt einem Staat, Beschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat einzulegen, wenn dieser die Menschenrechte schwer verletzt.⁴ Generell wird zu diesem Instrument nur selten gegriffen, muss doch der Kläger in solchen Fällen massive aussenpolitische Probleme gewärtigen.

Die Relativierung staatlicher Souveränität von unten

Die internationale Verankerung der Menschenrechte bedeutet, dass Individuen direkt aus dem Völkerrecht Ansprüche ableiten können. Damit verliert der Staat sein traditionelles Recht, eigene Staatsangehörige behandeln zu können, wie er will. Druck von anderen Ver-

Die internationale Verankerung der Menschenrechte bedeutet, dass Individuen direkt aus dem Völkerrecht Ansprüche ableiten können.

Menschenrechte dienen dem Schutz fundamentaler Interessen der Staatengemeinschaft.

tragsstaaten oder von Vertragsorganen gegen einen Staat, der seine menschenrechtlichen Verpflichtungen missachtet, stellt im Prinzip keine Einmischung in innere Verhältnisse mehr dar.

Die staatliche Souveränität wird aber nicht nur von oben, sondern auch von unten her beschränkt – dann nämlich, wenn Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder ihre Angehörigen ihr Schicksal in die eigenen Hände nehmen und über das Mittel der Individualbeschwerde oder mit Appellen an die Weltöffentlichkeit auf ihre Situation aufmerksam machen. Damit ist es für einzelne Menschen zum erstenmal in der Weltgeschichte möglich geworden, sich ihrem Staat entgegenzustellen, wenn er ihre Rechte missachtet. Letztlich führt dies zu einer Transformation des Staatszweckes: Dieser liegt nicht mehr in der traditionellen Wahrung der Unabhängigkeit der souveränen Nation, sondern bedeutet letztlich Verantwortung für den Schutz des Individuums und die Unterstützung seiner Entfaltung.

Menschenrechte als Element der internationalen Beziehungen

Diese Relativierung der staatlichen Souveränität machte es möglich, dass die Menschenrechte zu einem wichtigen Element internationaler Beziehungen wurden. Der Zweite Weltkrieg hatte endgültig gezeigt, wie sehr ein im Innern repressives Regime nach aussen aggressiv sein kann. Menschenrechte dienen somit dem Schutz fundamentaler Interessen der Staatengemeinschaft und beeinflussen damit die Ausgestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen.

In Europa ist dies schon früh deutlich geworden, erfolgte doch die Gründung des Europarates mit dem Ziel, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und den Schutz der

Menschenrechte in Europa wiederherzustellen.⁵ Mitglieder können nur Staaten werden, welche die Menschenrechte respektieren. Diese Maxime ist in der Praxis auch zu einem wichtigen Kriterium für die Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäische Union geworden.

Die Einhaltung der Menschenrechte wird in zunehmendem Masse zum Kriterium für die Aufnahme oder den Abbruch bilateraler Beziehungen in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit: Wiederholt haben Staaten ihre Wirtschaftspartner im Anschluss an besonders schockierende Menschenrechtsverletzungen boykottiert, um so ihrem Protest Ausdruck zu geben. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit werden unter dem Titel *good governance* Menschenrechte seit einiger Zeit zu einem wichtigen Entscheidungskriterium.

Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen

Die Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte liegt schliesslich darin, privaten und nichtstaatlichen Organisationen (NGO) eine spezifische Rolle bei der Verwirklichung der Menschenrechte zugewiesen zu haben. Die Präambel der Erklärung betont, dass «(...) jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung ständig gegenwärtig halten» und «(...) die nötigen Schritte zu ihrer tatsächliche[n] Anerkennung und Verwirklichung» unternehmen sollen. Die Erklärung sieht ausdrücklich die Mitverantwortung von Privaten bei der Durchsetzung der Menschenrechte vor.

Die Rolle, welche die Allgemeine Menschenrechtserklärung privaten Akteuren zuschreibt, bringt zum Ausdruck, dass das Weltsystem mehr ist als die Selbstregierung

souveräner Staaten: Auch die internationale Gemeinschaft der Länder und Nationen ist auf eine Zivilgesellschaft angewiesen. Die Staatengemeinschaft erstarrt und verliert ihre Legitimität, wenn sich nicht Private für Grundwerte, wie sie gerade auch in den Menschenrechten zum Ausdruck kommen, engagieren, dafür Verantwortung übernehmen und für sie tätig werden.

Schlussbemerkung

Der konzeptionelle Wandel, den die Menschenrechte erfahren haben, ist nicht von einem Tag auf den andern realisiert worden, sondern hat sich in einem komplexen historischen Prozess entfaltet, der auch heute noch nicht zum Abschluss gelangt ist. Die Bedeutung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung liegt darin, dass sie zur Schaffung rechtsverbindlicher Massstäbe geführt hat, an welchen sich die Staaten messen lassen müssen. Keine Regierung der Welt kann heute noch behaupten, es sei ihre rein interne Angelegenheit, wie sie Individuen und religiöse, ethnische oder sprachliche Minderheiten behandle. Notwendig bleibt allerdings der Wille der Staaten und der internationalen Organisationen, diese Grundsätze auch wirklich durchzusetzen und frei von politischem Kalkül oder wirtschaftlichem Opportunitätsdenken gegen diejenigen vorzugehen, die sie verletzen. ■

Christoph Spenlé ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

1

Der Erklärung der Rechte des Staates Virginia vom 12. Juni 1776 folgte bereits am 4. Juli des gleichen Jahres die von Thomas Jefferson verfasste amerikanische Menschenrechtserklärung. Sie inspirierte die zehn Amendments, welche 1789 als Grundrechtskatalog der amerikanischen Bundesverfassung von 1787 beigefügt wurden.

2

Das so genannte «Fremdenrecht» des 19. Jahrhunderts entwickelte eine Reihe von Grundsätzen für die Behandlung von Ausländern. Diese umfassten etwa den Schutz von Leben und körperlicher Integrität, den Anspruch auf Zugang zu Gerichten oder das Prinzip, dass Privateigentum dieser Personen nur gegen volle und effektive Entschädigung enteignet werden dürfe. Allerdings durfte sich das betroffene Individuum nicht selbst auf diese Garantien berufen. Vielmehr waren sie als Ansprüche des Heimatstaates des Geschädigten konstruiert, welcher sie im eigenen Namen geltend machte. Trotz ihres menschenrechtlichen Inhaltes handelte es sich damit um Rechte der Staaten.

3

Für die Schweiz am 6. Dezember 2000 in Kraft getreten.

4

Es handelt sich dabei um ein *reines Vermittlungs- bzw. Vergleichsverfahren* ohne die Möglichkeit einer bindenden Entscheidung für den Fall des Scheiterns der Vergleichsbemühungen. Ein Vertragsstaat, der eine Beschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat wegen Verletzung seiner Verpflichtungen aufgrund des Paktes (das heisst i.d.R. wegen grober Menschenrechtsverletzungen) erheben will, muss vorerst in einem Vorverfahren eine gütliche Einigung mit dem anderen Staat versuchen.

5

Präambel des Statuts des Europarates vom 5. Mai 1949 sowie Art. 1 lit. b.

Résumé

La façon de considérer les droits de l'Homme a totalement changé après la Seconde Guerre mondiale. Durant l'entre-deux-guerres, cette notion était fondamentalement étrangère au droit international. En 1945 seulement, après que la Charte des Nations-Unies a proclamé l'obligation de favoriser et respecter universellement les droits de l'Homme, cette exigence remonta du niveau des constitutions nationales à celui des relations interétatiques. Le tournant a été marqué par l'adoption de la Déclaration générale des droits de l'Homme, le 10 décembre 1948, dont l'acquis le plus important est la reconnaissance de l'individu en tant que sujet de droit international. L'importance de la Déclaration réside dans le fait qu'elle a conduit à l'établissement de critères à caractère obligatoire sur le plan légal et applicables aux Etats. De par le monde, aucun d'entre eux ne peut plus affirmer que la façon dont il traite les individus et les minorités est une affaire intérieure. Il est néanmoins nécessaire que les Etats et les organisations internationales aient la volonté de mettre véritablement ces principes en pratique et d'engager des procédures contre les contrevenants.

Riassunto

Il concetto dei diritti umani cambia radicalmente dopo la seconda guerra mondiale. Ancora sostanzialmente estranei al diritto internazionale nel periodo tra le due guerre, i diritti umani vengono portati dal livello degli ordinamenti costituzionali nazionali a quello dei rapporti tra gli Stati con la Carta dell'ONU del 1945, che proclama l'obbligo alla promozione e al rispetto universale di tali diritti. Il punto di svolta va visto nell'adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948, la cui principale innovazione consiste nel considerare *ciascun* individuo come soggetto del diritto internazionale. Il significato della Dichiarazione sta nell'aver portato alla creazione di parametri giuridicamente vincolanti per gli Stati. Oggi nessun governo al mondo può più considerare una faccenda interna il modo in cui tratta gli individui e le minoranze. È tuttavia necessario che gli Stati e le organizzazioni internazionali abbiano effettivamente la volontà d'imporre tali principi e di prendere dei provvedimenti contro coloro che li violano.

Die Geltung des Diskriminierungsverbots in der Schweiz

Christina Hausammann

Erst seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1999 kennt die Schweiz ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot. Die Postulierung eines Verbots allein reicht jedoch nicht aus, um Betroffenen im Einzelfall die gerichtliche Durchsetzung zu ermöglichen. Es wird deshalb immer wieder bemängelt, dass die Schweiz kein allgemeines *Diskriminierungsgesetz* erlassen hat, das den Betroffenen erlauben würde, ihr Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung vor Schweizer Gerichten einzufordern.

Der Anspruch auf rechtliche Gleichbehandlung ist Kernstück des Gerechtigkeitsgedankens überhaupt: Nichts wird von Betroffenen staatlicher Massnahmen weniger verstanden als unterschiedliche Behandlung, für welche keine nachvollziehbaren, das heisst gewichtigen und sachlich gebotenen Gründe bestehen. «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich», postuliert deshalb die schweizerische Bundesverfassung in Artikel 8. In Absatz 2 präzisiert sie zudem, dass niemand diskriminiert werden darf, «namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». Das Diskriminierungsverbot zielt damit noch auf etwas Zusätzliches: Es verbietet Ungleich-

behandlung, welche gewollt oder ungewollt eine Benachteiligung eines Menschen zum Ziel oder zur Folge hat, die – so die Definition von Kälin & Caroni (1999, S. 77) – als *Herabwürdigung oder Ausgrenzung* einzustufen ist, weil sie

an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Person ausmacht.

Kaum eine Rechtsfigur bringt so komplexe dogmatische und praktische Probleme mit sich wie die rechtliche Umsetzung des Diskriminierungsverbots. Im Folgenden sei lediglich ein Aspekt der Geltung und Umsetzung dieses Verbots in der Schweiz aufgegriffen, nämlich die Frage, wie weit die Schweiz die Garantien der Menschenrechtsverträge anerkannt und umgesetzt hat.

Internationale Instrumente zur Beseitigung von Diskriminierung

Der Bedeutung des Diskriminierungsverbots wird in allen Menschenrechtsverträgen Rechnung getragen. Die entsprechenden Bestimmungen verbieten in der Regel diskriminierende staatliche Handlungen nicht absolut, das heisst, Diskriminierung ist nicht generell, sondern nur in Bezug auf die in den jeweiligen Verträgen verbrieften Garantien verboten. Solche so genannt *akzessorischen* Diskriminierungsverbote enthalten etwa der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Pakt I), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989, die Anti-Folterkonvention von 1984 sowie die Europäische Menschenrechtskonvention von 1951 (EMRK).

Diskriminierung als solches, unabhängig von einem in Frage kommenden Recht, verbietet der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966. Dessen Artikel 26 postuliert, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz haben. Er verpflichtet die Staaten, durch Gesetze jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Art

Der Anspruch auf rechtliche Gleichbehandlung ist Kernstück des Gerechtigkeitsgedankens.

Der Bedeutung
 des Diskriminierungs-
 verbots wird in
 allen Menschenrechts-
 verträgen Rechnung
 getragen.

von Diskriminierung – wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts usw. – gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.

Ein weiteres unabhängiges Diskriminierungsverbot ist zudem im *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau* von 1979 sowie im *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* von 1965 enthalten. Beide Übereinkommen zielen – wie bereits ihr Name sagt – auf die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung ab. Auf europäischer Ebene konnte erst im Jahre 2000 – nach jahrelangem Verhandeln – ein allgemeines und umfassendes Diskriminierungsverbot im *Zusatzprotokoll Nr. 12 zur EMRK* von 1951 verankert werden. Das Zusatzprotokoll ist noch nicht in Kraft getreten.

Viele Vorbehalte der Schweiz

Die Schweiz hat das Verbot der Diskriminierung mit der Ratifizierung der meisten wichtigen universellen und regionalen Menschenrechtsverträge grundsätzlich anerkannt (siehe beiliegende Tabelle). Die Anerkennung weist allerdings bis heute gewichtige Lücken auf, sodass die Möglichkeiten, das Diskriminierungsverbot im konkreten Fall einklagen zu können, beschränkt sind.

Die Schweiz hat bei der Ratifizierung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) im Jahre 1992 die Geltung des allgemeinen und selbständig anfechtbaren Diskriminierungsverbots bzw. Rechtsgleichheitsgebots (Art. 26) durch einen *Vorbehalt* auf die Anwendung der Paktrechte eingeschränkt. Grund für diesen Vorbehalt ist die Tatsache, dass in der Schweiz nach wie vor eine Reihe von Gesetzen in

Kraft sind, die eine rechtswidrige, das heisst implizit diskriminierende Behandlung zulassen (insbesondere im Bereich der Sozialversicherungsgesetzgebung). Mit dem angebrachten Vorbehalt wollten Bundesrat und Parlament verhindern, dass auf dem Umweg über gerichtliche Instanzen und unter Berufung auf den UNO-Pakt II solche Gesetze auf ihre Verfassungswidrigkeit überprüft werden könnten. Umgekehrt überprüft das Bundesgericht – in Anwendung des Grundsatzes, dass Völkerrecht dem Landesrecht vorzugehen hat – die Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit menschenrechtlichen Verträgen. Mit dem Vorbehalt wurde verhindert, dass aufgrund von Artikel 26 des UNO-Pakts II *alle* diskriminierenden Bundesgesetze – auch diejenigen, die in Rechtsgebiete fallen, die vom politischen Pakt nicht direkt erfasst werden – vor schweizerischen Gerichten hätten angefochten werden können.

Die Schweiz lässt bis heute eine Überprüfung ihrer Gerichtsentscheide durch internationale Gremien nur beschränkt zu. Von Diskriminierung Betroffene können nur in *beschränktem* Umfang vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte klagen – und dies auch nur dann, wenn es sich um eine Verletzung der in der EMRK sowie in deren Zusatzprotokollen enthaltenen Rechtsgarantien handelt (soweit diese von der Schweiz ratifiziert worden sind, siehe beiliegende Tabelle) und der Instanzenzug in der Schweiz ausgeschöpft worden ist. Diese Lücke kann mit der Anerkennung des allgemeinen Diskriminierungsverbots des Zusatzprotokolls Nr. 12 zur EMRK geschlossen werden. Der Bundesrat erachtet die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls Nr. 12 zur EMRK im jetzigen Zeitpunkt indessen als noch nicht angebracht.¹

Auch die Überprüfung von Entscheiden schweizerischer Gerichte in Fällen von Rassendiskriminierung lässt die Schweiz (noch) nicht zu: Sie hat das Individualbeschwerderecht von Artikel 14 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung aus dem Jahre 1965 bis heute weder anerkannt noch ratifiziert (siehe dazu den Beitrag «Warten auf die Erklärung der Schweiz», S. 45ff.). Die Arbeiten dazu sind zwar in Angriff genommen worden, bestehendes Misstrauen gegenüber «fremden Richtern» hat den Anerkennungsprozess jedoch wieder ins Stocken gebracht (vgl. dazu den Beitrag «Chronologie», S. 46). Ebenfalls ausstehend ist die Unterzeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aus dem Jahre 1999, welches zumindest für die Frauen ein selbständig anfechtbares Diskriminierungsverbot bringen sollte. Hier hat der Bundesrat die Anerkennung mit der Begründung abgelehnt, dass er zuerst die Praxis des Ausschusses und damit die Tragweite des Individualbeschwerderechts abwarten wolle.²

Schliesslich hat die Schweiz als eines der wenigen westlichen Länder auch das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II), welches ein Beschwerderecht an den Menschenrechtsausschuss in Genf vorsieht, nicht ratifiziert (das Zusatzprotokoll wurde von 101 Staaten anerkannt, darunter 34 europäischen). Die längst fällige Anerkennung dieses – neben dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte –

Die Schweiz lässt bis heute eine Überprüfung ihrer Gerichtsentscheide durch internationale Gremien nur beschränkt zu.

bedeutendsten internationalen Überwachungsorgans für Menschenrechte hätte allerdings wegen des erwähnten Vorbehalts zu Artikel 26 Pakt II kaum Auswirkungen auf die Umsetzung des Diskriminierungsverbots in der Schweiz.

Die Lücken in der Gleichstellungsgesetzgebung

Auf nationaler Ebene kennt die Schweiz erst seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung von 1999 ein explizites Diskriminierungsverbot. Die alte Bundesverfassung enthielt in Artikel 4 lediglich ein Verbot der Diskriminierung von Frau und Mann. Gerade die Erfahrungen mit diesem 1981 in die Verfassung aufgenommenen Verbot haben gezeigt, dass die Postulierung des Diskriminierungsverbots allein nicht ausreicht, um den Betroffenen den Weg zu dessen gerichtlicher Durchsetzung im Einzelfall zu ermöglichen. Eine Gerichtspraxis konnte sich nur rudimentär entwickeln, und Klagen – zum Beispiel wegen Diskriminierungen im Erwerbsleben – blieben Einzelfälle. Dasselbe ist auch im Fall von Diskriminierungen am Arbeitsplatz zu konstatieren, wo Menschen wegen ihrer Rasse, Herkunft oder Religion ausgegrenzt werden können. Verschiedene Überwachungsorgane der internationalen Menschenrechtsverträge beklagen in ihren Berichten denn auch regelmässig, dass die Schweiz noch immer kein *allgemeines Diskriminierungsgesetz* erlassen habe, das betroffenen, sozial benachteiligten Gruppen erlauben würde, ihr Recht auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung vor Schweizer Gerichten einzufordern.

Bis heute können in der Schweiz lediglich Frauen von einer Gleichstellungsgesetzgebung profitieren. Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die

Verschiedene
Überwachungsorgane
der internationalen
Menschenrechtsverträge
beklagen, dass die Schweiz
kein allgemeines
Diskriminierungsgesetz
erlassen habe.

Gleich-
stellung

von Frau und
Mann im Jahr 1996

stehen den Frauen bzw. den Verbänden Instrumente zur Verfügung, welche den Betroffenen die Durchsetzung ihrer Ansprüche im Erwerbsleben – bei Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses – erleichtern. Zentraler Punkt des Gesetzes stellt die Erleichterung der Beweislast dar: Wenn eine Arbeitnehmerin glaubhaft machen kann, sie sei diskriminiert worden, hat der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin zu beweisen, dass er oder sie nicht diskriminierend gehandelt hat. Diskutiert wird in den eidgenössischen Räten zurzeit auch das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen. Diese sich abzeichnende Tendenz, gleichstellungsgesetzliche Massnahmen für jeweils einzelne Gruppen von Benachteiligten zu ergreifen, erscheint indessen kaum als tauglicher Weg, bestehende Defizite bei weiteren diskriminierten Gruppen – beispielsweise solchen, die aufgrund ihrer Hautfarbe, ihrer Nationalität oder ihrer ethnischen Zugehörigkeit schlechter gestellt sind und vor allem auch im privaten Bereich diskriminiert werden – zu beheben und auch diesen die Möglichkeit, sich gegen Diskriminierung zu wehren, zu erleichtern. ■

Christina Hausammann ist Juristin und Vorstandsmitglied des Vereins Menschenrechte Schweiz (MERS).

1

Antwort des Bundesrates vom 28. 2. 2001 auf 00.3674, Motion Franziska Teuscher.

2

Siehe Antwort des Bundesrates vom 22.11.2001 auf 00.3527, Motion Maury-Pasquier Liliane.

Literatur

Bigler-Eggenberger, Margrith & Claudia Kaufmann (Hrsg.) 1997

Kommentar zum Gleichstellungsgesetz. Basel, Frankfurt am Main, Helbing und Lichtenhahn.

Geiser, Thomas 2001

«Diskriminierung am Arbeitsplatz: Die Rechtslage in der Schweiz». In: Tangram Nr. 11, S. 13 bis 21.

Kälin, Walter & Martina Caroni 1999

«Das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen der ethnisch-kulturellen Herkunft.» In: Walter Kälin (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung. Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte. Zeitschrift für Schweizerisches Recht – Beiheft 29. Basel, Genf, München, Helbing und Lichtenhahn, S. 67 bis 94.

Wyss, Martin Philip, 1999

«Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen. Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz?» In: Walter Kälin (Hrsg.), Das Verbot ethnisch-kultureller Diskriminierung. Verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte. Zeitschrift für Schweizerisches Recht – Beiheft 29. Basel, Genf, München, Helbing und Lichtenhahn, S. 115 bis 140.

Die Entscheide des Ausschusses gegen Rassismus wie auch des Menschenrechtsausschusses sind abrufbar unter www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf (Stichwort: jurisprudences).

Die Entscheide des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte finden sich unter www.dhcour.coe.int.

Eine Zusammenstellung der Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses oder des Ausschusses gegen Rassismus zu den Staatenberichten der Schweiz wie auch generelle Informationen zur Geltung der Menschenrechte in der Schweiz finden sich auf der Website des Vereins Menschenrechte Schweiz: www.humanrights.ch.

Résumé

Sur le plan européen, une interdiction générale et globale de la discrimination a pu être ancrée dans le Protocole additionnel N° 12 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) seulement en l'an 2000. La Suisse a certes reconnu l'interdiction de toute discrimination, avec la ratification des principales conventions universelles et régionales concernant les droits de l'Homme. Cette reconnaissance présente néanmoins des lacunes considérables: bien que la Suisse ait interdit explicitement la discrimination avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de 1999, cette interdiction ne suffit pas à elle seule pour permettre aux individus concernés de faire valoir leurs droits auprès des tribunaux. Divers organismes qui contrôlent l'application des conventions internationales en matière des droits de l'Homme critiquent régulièrement le fait que la Suisse n'a toujours pas promulgué de *loi* générale à l'encontre des discriminations, une loi qui permettrait aux groupes concernés de faire valoir leur droit à l'égalité de traitement et à l'absence de discrimination auprès des tribunaux suisses.

Riassunto

A livello europeo si è dovuto attendere l'anno 2000 per fissare un divieto generale e dettagliato di discriminazione nel protocollo addizionale n° 12 relativo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). La Svizzera ha riconosciuto il divieto di ogni forma di discriminazione ratificando la maggior parte delle più importanti convenzioni universali e regionali dei diritti umani. L'attuazione presenta però notevoli lacune: l'esplicito divieto di discriminazione previsto dal 1999 nella costituzione svizzera non basta per consentire alle vittime d'imporre nel caso specifico i propri diritti in via giudiziale. Diversi organi incaricati di vigilare sul rispetto delle convenzioni internazionali dei diritti umani lamentano regolarmente il fatto che la Svizzera non si sia ancora dotata di una *legge* sulla discriminazione in generale, che permetterebbe ai gruppi interessati di rivendicare il diritto alla parità di trattamento e alla non-discriminazione davanti ai tribunali svizzeri.

Des institutions nationales en mutation

Boël Sambuc

Le développement des institutions et organismes de défense des droits de l'Homme reflète la place croissante occupée par celle-ci aux niveaux national et international. Une institution nationale de ce type doit être «proactive» et «réactive» et répondre à des critères formels. La CFR, dont nous pouvons déjà esquisser le bilan, est le relais entre le niveau national et la doctrine ainsi que les pratiques internationales.

Historique

Les luttes contre le racisme et pour les droits humains sont étroitement liées. En tant qu'idéologie ou comportement fondés sur le mépris d'une personne ou d'un groupe pour ce qu'ils sont, pouvant aller jusqu'au déni proclamé de leur humanité même, le racisme exprime une négation des droits de la personne.

Il s'ensuit que l'on peut considérer la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (CIDR) de 1965 de l'ONU comme un des plus importants instruments internationaux en matière des droits de l'Homme.

Le développement des *Institutions nationales de défense des droits de l'Homme* (*National Human Rights Institutions – NHRI*) ainsi que des *organismes spécialisés* (*National Specialised Bodies – NSB*) résulte directement de l'essor des diverses conventions internationales en la matière et de la place croissante occupée par les thèmes liés aux droits humains dans les politiques nationales et internationales.

Il s'agit d'un phénomène récent qui s'inscrit dans les stratégies de mise en œuvre des obligations internationales par

les Etats. Depuis les années quatre-vingt-dix, sous l'impulsion de l'ONU et du Conseil de l'Europe, les Institutions nationales ont essaimé dans le monde. Pourtant, qu'un organisme de défense des droits humains soit généraliste ou spécialisé, celui-ci se heurte toujours à la méfiance et à la susceptibilité des Etats. De son côté, l'Institution nationale doit prouver sa capacité d'indépendance, condition essentielle pour asseoir sa crédibilité aux yeux des victimes du racisme comme de l'opinion publique.

Sur le plan international, deux événements marquants ont relancé la dynamique actuelle:

- l'adoption, en 1991, par l'Assemblée générale de l'ONU des *Principes de Paris* établissant les standards minima applicables à toute institution de défense et de promotion des droits de l'Homme;
- l'adoption de la *Déclaration de Vienne* de 1993 par les pays du Conseil de l'Europe, à l'origine de la création de la *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance* (l'ECRI). Dès ses débuts, celle-ci va jouer un rôle important dans la promotion des Institutions nationales par les Etats membres.

Le profil d'une Institution nationale

Sur la base des Principes de Paris et des recommandations élaborées par l'ECRI, il est possible de mieux cerner le profil d'une Institution nationale. La définition de son mandat doit correspondre à deux fonctions principales:

- La première est de nature «proactive». Elle concerne le *domaine symbolique*, au sens large, à savoir la sensibilisation, la promotion, la diffusion, l'information relative à la problématique du racisme et à la défense des droits humains.

De son côté, l'Institution nationale doit prouver sa capacité d'indépendance.

- La deuxième fonction est «réactive». Elle comprend l'ensemble des activités liées à l'observation des manifestations du racisme sur le terrain, y compris les interventions et les propositions liées à la protection des victimes, à leur écoute, aux structures d'accueil ainsi que l'application des recommandations internationales et des lois nationales.

A noter que les tâches d'écoute et de médiation ne font pas de ces organes des instances judiciaires ou para-judiciaires. Il faut au contraire les analyser comme des organismes d'un genre original dont la finalité est éminemment politique, dans la mesure où l'institution nationale vise, à travers son action, à contribuer au renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit. Selon l'expression consacrée, ces institutions font partie de la panoplie des «bonnes pratiques» auxquelles devrait recourir tout Etat qui entend favoriser une politique nationale des droits humains (voir notamment les «Actes de la Conférence européenne contre le racisme» de l'année 2000, p. 308 ss., et la Recommandation N° 2 de l'ECRI).

Quant au *champ d'action* couvert par un organisme national, il est aujourd'hui très vaste. En effet, le combat contre le racisme et

l'intolérance concerne une très grande diversité de situations et de victimes. Il englobe aussi bien les manifestations du racisme ordinaire, tel qu'il peut être vécu au travail, à l'école, face à l'administration ou dans la recherche d'un logement, que les discriminations institutionnelles et le racisme idéologique.

En effet, le combat contre le racisme et l'intolérance concerne une très grande diversité de situations et de victimes.

A cela s'ajoute, depuis quelques années, en Suisse comme partout en Europe, le développement de sentiments d'hostilité pouvant aller jusqu'au racisme virulent de la part de la société d'accueil à l'égard des populations migrantes, tous statuts confondus.

Enfin, la défense des droits des minorités, telles qu'ils découlent de la CIDR, fait aussi partie du mandat de la CFR, chargée de veiller à la cohabitation harmonieuse entre majorité et minorités, qu'elles soient traditionnelles ou arrivées plus récemment en Suisse. La Convention contre le racisme régit également ce domaine, puisqu'elle reconnaît à une personne le droit d'être protégée *en sa qualité de membre d'un groupe* ayant ses spécificités culturelles, religieuses ou ethniques propres.

C'est pourquoi une grande partie du travail de la Commission fédérale contre le racisme est consacrée à la lutte contre les discriminations qui touchent collectivement des groupes particulièrement exposés, en particulier les gens du voyage, les Juifs, les Musulmans, les Noirs, et les nationaux stigmatisés en raison de leur origine ou de leur statut.

Il s'agit d'une tâche ardue dans un pays habitué à cohabiter avec ses minorités historiques mais beaucoup plus réservé vis-à-vis des populations immigrées. La dimension collective de certaines discriminations est encore difficile à faire admettre, comme l'illustrent par exemple les discussions enflammées autour de la question des carrés confessionnels dans les cimetières.

Dans ce contexte, il arrive que la CFR joue un rôle de pionnier au niveau fédéral en permettant aux représentants de sensibilités et d'origines diverses de se rencontrer et de réfléchir ensemble à des solutions. Ce fut le cas,

La CFR s'est
 efforcée, dans les
 limites de ses moyens,
 d'être un relais entre
 les niveaux inter-
 national et suisse.

en septembre 2002, à l'occasion d'une journée thématique consacrée aux relations entre les minorités et communautés religieuses et l'Etat.

Face à l'ampleur du cahier de charges d'une Institution nationale, quelles sont les conditions de base indispensables établies au niveau international?

Pour être considéré comme un organe spécialisé de lutte contre le racisme, selon l'ECRI, ou comme une *National Human Rights Institution* par l'ONU, il faut respecter un nombre limité de critères formels qui se rejoignent pour l'essentiel:

- une base légale clairement énoncée dans un texte législatif: article de la Constitution, acte du parlement, décret gouvernemental.
- une indépendance garantie par rapport au mandant, qu'il s'agisse du gouvernement ou du parlement. (L'ECRI précise même «... qu'ils fonctionnent sans interférence de la part de l'Etat.») Pour que cette indépendance soit effective, l'institution doit disposer d'un budget propre et de ressources suffisantes pour assurer un fonctionnement efficace. En outre, selon certains experts, cette indépendance serait favorisée par le *statut consultatif* de l'institution.
- respect de la pluralité et de la représentativité dans sa composition.
- un mandat aussi large que possible quant au champ d'action et d'intervention.

Sur ce dernier point, les exigences posées par l'ECRI et celles des Principes de Paris divergent, seuls étant reconnus aux yeux de

l'ONU comme NHRI les organismes dont l'objectif énoncé formellement dans le mandat est la défense des droits de l'Homme en général.

Rappelons que, pour l'heure, en raison précisément d'un mandat jugé trop restrictif car orienté formellement vers la seule lutte contre le racisme, la CFR n'est pas reconnue comme une National Institution selon «Paris» et que c'est en qualité d'observatrice qu'elle participe, au cas par cas, aux réunions internationales se tenant sous l'égide de l'ONU.

Or, si elle devait se prolonger, cette situation deviendrait problématique pour des commissions spécialisées comme la CFR qui pourraient se retrouver marginalisées sur le plan international. Ceci serait d'autant plus regrettable que l'information véhiculée par les organisations internationales est essentielle pour le fonctionnement de toute institution nationale, qu'il s'agisse de réfléchir aux orientations stratégiques, d'améliorer l'efficacité de l'aide apportée aux victimes ou de proposer des réformes dans des domaines politiques sensibles.

La CFR, relais de la doctrine et des pratiques internationales

C'est pourquoi, depuis sa fondation, la CFR s'est efforcée, dans les limites de ses moyens, d'être un relais entre les niveaux international et suisse. Certes, en vertu de son mandat, la finalité de la CFR (le combat contre le racisme en Suisse) et les diverses tâches qui en découlent ont un caractère national.

Cependant, des liens existent aussi bien avec le Conseil de l'Europe qu'avec l'ONU.

Les rapports «pays par pays» publiés par l'ECRI et les recommandations émises par le CERD, le comité de surveillance de la Convention, portant sur la politique de la Suisse en matière de lutte contre le racisme, et la jurisprudence de celui-ci constituent des contributions précieuses à l'analyse des manifestations du racisme ainsi qu'à l'élaboration des mesures pour le combattre.

Un exemple récent: la définition des groupes exposés au racisme

C'est ainsi que, depuis un an, la CFR a été amenée à élargir la définition du cercle des personnes et des groupes dits vulnérables ou potentiellement exposés au racisme. En agissant de la sorte, la Commission n'a fait que s'adapter à la doctrine dominante au niveau international, telle qu'elle est exprimée dans les recommandations de l'ECRI et de la Conférence de Strasbourg, en octobre 2000, ou dans celles de la Conférence de Durban, en août 2001, ainsi que dans les travaux du CERD et d'autres instances de l'ONU.

Que dit cette doctrine? Que le statut formel peut aussi être source de discrimination raciale, au même titre que des facteurs innés tels l'ethnie, la couleur de peau, voire la religion. Désormais, on admet donc que le phénomène raciste peut toucher aussi des populations comme les migrants, les sans-papiers, les requérants d'asile, les réfugiés.

Il faut saluer cette évolution, même si elle heurte les tenants d'une définition stricte du racisme: en acceptant que ces groupes bénéficient également de la protection et des droits assurés par la CIDR de 1965,

Au cœur de l'action d'une institution nationale, il y a l'écoute et la défense des victimes.

on ne fait qu'adapter l'action à la réalité de nos sociétés contemporaines confrontées aux problèmes des migrations et aux tensions politiques et sociales qui en découlent.

La CFR: esquisse d'un bilan

Au cœur de l'action d'une institution nationale, il y a l'écoute et la défense des victimes et de ceux qui risquent un jour de l'être, de ceux que l'on qualifie de «vulnérables». Au regard de cette finalité, comment peut-on mesurer l'efficacité d'un organisme national et, tout particulièrement, de la CFR?

Une telle question renvoie à celle de la forme juridique de la CFR: en tant que commission extra-parlementaire de milice de nature consultative, celle-ci est-elle équipée pour répondre aux demandes croissantes des personnes et des groupes concernés?

A notre connaissance, de même qu'il n'existe aucun modèle type d'organisme national, nous ne disposons pas de grille d'évaluation mesurant le critère de l'efficacité d'une institution de ce type. C'est pourquoi, à l'instar d'autres auteurs, nous proposons de considérer la somme globale des activités de la CFR.

En défrichant le terrain du racisme depuis sept ans, conformément à son mandat, la Commission a ouvert une boîte de Pandore qui n'est pas près de se refermer. Qu'il s'agisse de racisme institutionnel, de racisme ordinaire ou de racisme idéologique, les discriminations ouvertes ou latentes sont innombrables, contrairement à l'opinion dominante. En réalité, le destin, les chances professionnelles, le cursus scolaire, la naturalisation, la simple qualité de vie de nombreuses personnes sont influencés par leur appartenance nationale, religieuse, culturelle ou leur cou-

Il est vrai
que les tâches à
accomplir sont
innombrables.

leur de peau, en Suisse ou ailleurs. Que l'on songe au monde du travail, avec ses inégalités salariales entre nationaux et étrangers. A la discrimination dans certaines procédures de naturalisation. Aux tentatives d'instaurer des écoles séparées entre enfants suisses et étrangers. A l'antisémitisme persistant. Au racisme primaire vécu par les Noirs et les gens du voyage, criminalisés en raison de leur apparence. Tous ces phénomènes, et bien d'autres encore, ont fait l'objet de dénonciations publiques de la CFR, au moyen de rapports détaillés destinés aux autorités, lors de journées nationales, à travers des mandats de recherche octroyés à des experts ou à des institutions universitaires, à l'occasion de nombreuses conférences de presse.

A cela s'ajoute une fonction spécifique relevant de la direction du secrétariat et de la présidence, consistant en un service d'aide aux victimes et de médiation, grâce auquel plusieurs centaines de dossiers liés à la discrimination raciale dans notre pays ont été traités au cours des ans.

Au vu de ce bilan, et pour autant qu'un tel palmarès ait un sens, il est permis d'affirmer que la CFR tient la comparaison avec ses «collègues» sur le plan international, comme l'ont d'ailleurs confirmé les rapports successifs établis par l'ECRI et le CERD.

Ces mêmes experts n'ont cependant pas manqué de souligner des insuffisances dues en partie à la nature d'une commission extra-parlementaire, en ressources financières et en personnel. Des domaines essentiels pour le bon fonctionnement d'une institution na-

tionale doivent être développés, tels le contrôle et le suivi des actes racistes, les données statistiques ou encore le travail juridique, grâce notamment à l'engagement de personnel spécialisé titulaire.

Il est vrai que les tâches à accomplir sont innombrables et que la voix des victimes peine parfois à se faire entendre jusqu'au niveau fédéral, même si un tout nouveau *Service de lutte contre le racisme* (SLR), relevant du Département de l'intérieur, vient heureusement compléter l'action de la CFR sur le terrain et dans l'administration.

Face à ces défis, il arrive qu'une commission extra-parlementaire reposant sur un système de milice paraisse à l'occasion désarmée, quels que soient l'engagement de chacun et l'importance des liens avec la société civile et les groupes vulnérables qu'offre une telle structure.

Cela étant, depuis sept ans d'existence, la CFR a pris sa place sur la scène fédérale en développant ses compétences spécifiques et en nouant des contacts avec tous les acteurs concernés. Grâce à son travail, la lutte contre le racisme et l'intolérance a gagné en visibilité dans notre pays, ce qui est une preuve de son efficacité.

Reste à savoir si une commission extra-parlementaire est la meilleure des formules. Peut-être, dans un pays comme le nôtre, s'agit-il «du plus mauvais des systèmes ... à l'exclusion de tous les autres?» Souhaitons que la réflexion publique engagée ces jours débouche sur un renforcement de la politique de lutte contre le racisme et pour les droits de l'Homme plus nécessaire que jamais. ■

Boël Sambuc est vice-présidente de la CFR depuis sa création.

Zusammenfassung

Die Schaffung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (*National Human Rights Institutions* – NHRI) und nationaler Fachgremien (*National Specialised Bodies* – NSB) ist neueren Datums. Eine nationale Institution wie die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) muss sowohl «proaktiv» als auch «reaktiv» sein, d. h., sie muss die Öffentlichkeit auf die Problematik der Rassendiskriminierung aufmerksam machen, Sensibilisierungs- und Informationsarbeit leisten und gleichzeitig die Vorgänge im eigenen Land beobachten und analysieren. Sie hat die Aufgabe, sich für ein harmonisches Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen einzusetzen und der Diskriminierung von Minderheiten – seien dies Fahrende, Juden, Muslime, Schwarze oder Personen, die aufgrund ihres sozialen Status diskriminiert werden (Migrantinnen und Migranten, Asylsuchende, «Sans Papiers», Flüchtlinge) – entgegenzuwirken.

Eine Stelle, die als Fachgremium für Rassismusbekämpfung gelten soll, muss verschiedene formelle Kriterien erfüllen. Die EKR ist bis anhin (noch) nicht als *National Institution* anerkannt, weshalb sie an den internationalen Versammlungen der UNO lediglich als Beobachterin teilnimmt. Zu befürchten steht, dass dies zu einer Marginalisierung von Fachkommissionen wie der EKR auf internationaler Ebene führen könnte.

Die EKR hat bis anhin in einer Reihe von Studien über diverse Formen von offenen oder latenten Diskriminierungen berichtet und sich öffentlich dazu geäußert oder bei Behörden interveniert. Sie bietet auch einen Opferhilfe- und Mediationsdienst an. Die Bilanz der EKR ist somit – trotz ungenügender finanzieller und personeller Ressourcen – positiv, auch wenn noch viel Arbeit zu leisten bleibt.

Riassunto

La creazione di istituzioni nazionali per i diritti umani (*National Human Rights Institutions* – NHRI) e di organismi specializzati (*National Specialised Bodies* – NSB) è un fenomeno recente. Un'istituzione nazionale come la Commissione federale contro il razzismo (CFR) deve operare in modo sia «reattivo» che «proattivo», vale a dire che oltre ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sul problema della discriminazione razziale e a svolgere un lavoro di sensibilizzazione e di informazione, ha il compito di osservare e analizzare la situazione nel proprio Paese. Inoltre è chiamata a favorire la convivenza pacifica tra i vari gruppi della popolazione e a lottare contro ogni forma di intolleranza nei confronti di minoranze quali i nomadi, gli ebrei, i musulmani, i neri o le persone discriminate a causa del loro status sociale (migranti, richiedenti l'asilo, «sans papier», rifugiati).

Per essere considerata un organismo specializzato nella lotta al razzismo, un'istituzione deve soddisfare diversi criteri formali. Dato che non è (ancora) riconosciuta come *National Institution*, la Commissione federale contro il razzismo può partecipare alle riunioni internazionali dell'ONU solo in veste di osservatrice. E in quanto tale la CFR, come altre commissioni specializzate, rischia di essere emarginata sul piano internazionale.

La CFR ha finora condotto una serie di studi su diverse forme di discriminazione manifesta o latente, ha preso pubblicamente posizione in merito o è intervenuta presso le autorità competenti. La CFR fornisce inoltre un servizio di mediazione e di assistenza alle vittime. Nonostante le insufficienti risorse finanziarie e umane, il bilancio della CFR è da considerare positivo, anche se rimane ancora molto da fare.

Warten auf die Erklärung der Schweiz

Christoph Spenlé

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung von 1965, das von der Schweiz 1994 ratifiziert worden ist, sieht in Artikel 14 die fakultative Einführung eines individuellen Mitteilungsverfahrens (Individualbeschwerdeverfahrens) für die Opfer von rassistischer oder fremdenfeindlicher Diskriminierung und Intoleranz vor. Die Schweiz hat bislang die Erklärung zum Artikel 14 CERD noch nicht abgegeben.

Das Übereinkommen ist eine der am breitesten akzeptierten Menschenrechtskonventionen auf universeller Ebene und wurde mittlerweile von 162 Vertragsstaaten ratifiziert. Gemäss Artikel 14 kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) zur Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner, seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen

enthaltenen Rechts zu sein. Gegenwärtig haben 41 der 162 Vertragsstaaten das individuelle Mitteilungsverfahren gemäss Artikel 14 angenommen (zuletzt Brasilien am 17.6.2002).

Zu diesen Staaten zählen unter anderem 13 der derzeit 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹ sowie neun mittel- und osteuropäische Staaten. Alle Nachbarländer der Schweiz (mit Ausnahme von Liechtenstein) haben das Verfahren angenommen.

Kompetenzen und Entscheide des Ausschusses

Als Kontrollorgan des Übereinkommens fungiert der Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), welcher sich aus 18 unabhängigen Experten zusammensetzt. Das Übereinkommen äussert sich nur in sehr rudimentärer Weise zu den Entscheiden des Ausschusses und schreibt lediglich vor, dass der Ausschuss seine «Vorschläge und Empfehlungen» dem betreffenden Vertragsstaat und dem Einsender der Petition übermitteln soll. Die Empfehlungen des CERD sind – im Gegensatz zum Beschwerdeverfahren der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK-Verfahren) – völkerrechtlich unverbindlich, da es sich dabei nicht um rechtskräftige Urteile eines Gerichtshofes handelt. Die gemäss den UNO-Konventionen ins Leben gerufenen Aufsichtsgremien für die Menschenrechte sind unabhängige Gremien von Sachverständigen, jedoch nicht Gerichte im Sinne des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, des Internationalen Gerichtshofs (IGH) oder der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda.

Der Ausschuss hat seit seiner Einsetzung im Jahre 1982 erst einundzwanzig Mitteilungen gemäss dem Verfahren nach Artikel 14 entgegengenommen. Die bisherige Praxis des Ausschusses hat gezeigt, dass vor allem Verletzungen des Gleichheitsgebotes im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte Anlass zu Mitteilungen an den Ausschuss gaben. Es kann festgehalten werden, dass die schweizerische Rechtsordnung (vgl. das Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 Bundesverfassung) sowie die Bundesgerichtspraxis bereits heute den Anliegen des Übereinkommens in umfassender Weise Rechnung tragen.

Die Schweiz hat bislang die Erklärung zum Art. 14 CERD noch nicht abgegeben.

Konkurrenzierende Verfahren?

Es stellt sich die Frage, ob eine individuelle Mitteilung gemäss Artikel 14 CERD noch weiteren internationalen Gremien (sofern deren prozessuale Regeln dies zulassen) vorgelegt werden kann. Dass zwei internationale Organe die gleiche Sache behandeln, könnte höchstens dann zulässig erscheinen, wenn das zuerst damit befasste Organ gar nicht auf die Beschwerde eingetreten ist, demnach kein Entscheid in der Sache ergangen ist. Hier fragt sich, ob der Beschwerdeführer Anspruch hat, dass seine Beschwerde vom anderen internationalen Organ behandelt wird. Für die Schweiz hat sich diese Frage bislang nicht gestellt, und es fehlen Angaben über die diesbezügliche Praxis der internationalen Organe.

Ein Verfahren nach Art. 14 CERD schränkt die Anwendung anderer internationaler Kontrollmechanismen nicht ausdrücklich ein.

Chronologie

Die Schweiz ist dem UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 am 29. November 1994 beigetreten. Das Übereinkommen ist am 29. Dezember 1994 in Kraft getreten (SR 0.104), nachdem mit der Revision des Strafrechts (Einführung von Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG) das schweizerische Rechtssystem dessen Anforderungen nachgekommen ist.

Der Bundesrat hat am 29. August 2001 die Botschaft betreffend die Annahme des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Art. 14 des UNO-Übereinkommens verabschiedet (BBl 2001 V 5927-5949).

Am 29. Oktober 2001 hat die Aussenpolitische Kommission (APK) des Nationalrates mit 12 zu 3 Stimmen Eintreten beschlossen und sich mit 12 gegen 4 Stimmen dagegen ausgesprochen, die Vorlage dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen.

Am 10. Dezember 2001 befasste sich der Nationalrat als Erstrat mit der Vorlage und trat – mit 90 zu 35 Stimmen – auf die Vorlage ein. Im Rahmen der materiellen Beratung beschloss der Rat mit 95 zu 34 Stimmen, dem Minderheitsantrag auf Unterstellung der Vorlage unter das fakultative Referendum nicht zu folgen. In der Gesamt-

abstimmung nahm der Nationalrat mit 86 zu 35 Stimmen die Vorlage an.

Am 11. April 2002 entschied die APK des Ständerats mit 7 gegen 5 Stimmen, nicht auf die Vorlage einzutreten (neben dem Nichteintretensantrag SR Schmid wurden zwei weitere Anträge gestellt: Eventualantrag Reimann, im Falle des Eintretens die Vorlage dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäss Art. 141 Abs. 1 d oder Abs. 2 zu unterstellen, sowie Antrag Briner auf Eintreten und Aussetzen der Beratung, bis alle Nachbarstaaten der Schweiz sowie Grossbritannien die entsprechende Erklärung gemäss Art. 14 abgegeben haben).

Am 13. Juni 2002 tritt der Ständerat mit 23 zu 15 auf die Vorlage ein (Antrag Cornu) und weist die Vorlage mit 38 zu 0 Stimmen an die APK zurück (Rückweisungsantrag Pfisterer), namentlich zur Klärung der Fragen betreffend eine mögliche Konkurrenz zwischen EGMR und CERD sowie der Frage der Verbindlichkeit der Empfehlungen des Ausschusses.

Die APK des Ständerats befasste sich am 9. September 2002 mit dem weiteren Vorgehen und beschloss, für ihre nächste Sitzung vom 21. November 2002 zwei ausländische Experten zu einem Hearing einzuladen.

Für ein Opfer von Rassendiskriminierung, das in jedem Falle den nationalen Instanzenzug durchlaufen haben muss, bevor es sich an eine internationale Beschwerdeinstanz wendet, ist es jedoch weitaus attraktiver, vor ein Gericht wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg zu

gelangen, welches völkerrechtlich verbindliche – und durchsetzbare – Urteile sprechen kann. Allerdings befasst sich der EGMR nicht mit einer Individualbeschwerde, die schon einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Vergleichsinstanz unterbreitet worden ist und keine neuen Tatsachen enthält. Das heisst, dass es keine gleichzeitige Befassung des CERD und des EGMR geben kann; ebenfalls ist ein Weiterzug vom CERD an den EGMR nicht möglich. Ist ein Fall aber bereits in Strassburg behandelt worden, so könnte er theoretisch noch dem CERD vorgelegt werden. Diese Form der doppelten Behandlung desselben Falles durch zwei verschiedene Kontrollorgane kann allerdings mit einer entsprechenden Erklärung anlässlich der Annahmeerklärung von Artikel 14 CERD ausgeschlossen werden.²

Opportunität einer Petitionsannahmestelle?

Die Vertragsstaaten, welche das individuelle Mitteilungsverfahren anerkannt haben, können gemäss Artikel 14 Absatz 2 des Übereinkommens fakultativ eine Stelle bezeichnen, die für die Entgegennahme und Erörterung von Beschwerden von Individuen oder Gruppen (Mitteilungen) zuständig ist. Gelingt es den Petitionären nicht, von dieser Stelle Genugtuung zu erlangen, können sie die Sache dem UNO-Ausschuss mitteilen. Ob eine besondere Petitionsannahmestelle bezeichnet werden soll, der es obliegen würde, eingehende Mitteilungen zu sammeln und allenfalls zu versuchen, eine gütliche Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen, ohne dass ihr dabei jedoch rechtlich verbindliche Entscheidkompetenzen zukämen, könnte gerade im Zusammenhang mit der Diskussion um die Schaffung einer «Nationalen Menschenrechtsinstitution».

Christoph Spénlé ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Direktion für Völkerrecht, Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

¹ Es sind dies Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien sowie Spanien.

² Entsprechende Erklärungen gaben Dänemark, Ecuador, Finnland, Irland, Island, Italien, Malta, Mazedonien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und Slowenien bereits ab.

Résumé

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ratifiée par la Suisse, prévoit à son article 14 l'introduction facultative d'une procédure de communication individuelle pour les victimes de discrimination raciale ou de xénophobie. La Suisse n'a pas encore approuvé l'introduction d'une telle procédure, jusqu'à ce jour. Les comités de l'ONU, institués sur la base des conventions internationales, sont des comités indépendants, mais non pas des tribunaux. Par conséquent, leurs décisions ne peuvent être considérées comme des sanctions contraignantes du point de vue du droit international. Le rôle du *Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale des Nations Unies* (CERD) est plutôt d'inviter au dialogue l'Etat concerné. L'expérience a montré que les communications qui arrivent au CERD reposent essentiellement sur des violations du principe de l'égalité des droits en matière économique et sociale. Les Etats partis, qui ont reconnu la procédure de communication individuelle, peuvent désigner, dans leur cadre juridique, un organisme chargé de recevoir et d'examiner les communications.

Riassunto

La convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, ratificata anche dalla Svizzera, prevede all'articolo 14 l'introduzione facoltativa di una procedura di comunicazione individuale per le vittime di discriminazioni razziali o xenofobe. Fino ad ora la Svizzera non ha ancora approvato l'introduzione di tale procedura. I Comitati dell'ONU istituiti in base alle convenzioni internazionali sono dei comitati indipendenti ma non dei tribunali; di conseguenza, le loro decisioni non rappresentano delle sanzioni vincolanti sul piano del diritto internazionale. Compito del *Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale delle Nazioni Unite* (CERD) è piuttosto quello di invitare al dialogo gli Stati interessati. L'esperienza ha mostrato che le comunicazioni al CERD sono originate soprattutto da violazioni del principio di uguaglianza dei diritti in campo economico e sociale. Gli Stati contraenti che hanno riconosciuto la procedura di comunicazione individuale possono designare, all'interno del loro ordinamento giuridico, un ufficio incaricato di ricevere ed esaminare le comunicazioni.

Schwer beeinflussbare Faktoren spielen eine grosse Rolle

Ruedi Tobler

Vor vier Jahren wurde der erste Bericht der Schweiz zur Antirassismuskonvention vom zuständigen UNO-Ausschuss (CERD) behandelt. Im März dieses Jahres war der zweite Bericht an der Reihe. Ein an den Berichten Beteiligter versucht aus der Sicht der Nichtregierungsorganisationen (NGO), Bilanz zu ziehen.

Eigentlich hätte die Schweiz die «Gnade der späten Stunde» gehabt. Denn das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Antirassismuskonvention) wurde von der UNO-Generalversammlung bereits 1965 beschlossen und trat 1969 in Kraft. Als die Schweiz Ende 1994 endlich dieser Konvention beitrug – nach einer heftig umstrittenen Abstimmung über das so genannte «Antirassismusgesetz» (Art. 261^{bis} StGB) –, waren ihr bereits gut 140 Staaten vorangegangen. Der Antirassismus-Ausschuss (UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung [*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*] – CERD) hatte ein gutes Vierteljahrhundert Erfahrungen gesammelt in der Prüfung von Staatenberichten, als er im März 1998 den ersten Bericht der Schweiz unter die Lupe nahm. Und für die Schweiz war es auch nicht die erste Erfahrung mit einem Berichtsverfahren: Der Ausschuss der Antifolterkonvention hatte 1989, 1994 und 1997 bereits drei Berichte und der Menschenrechtsausschuss 1996 einen Schweizer Bericht geprüft.

Die Schweiz hätte auf diesen Erfahrungen aufbauen können, als sie im März 1998 ihren ersten Bericht dem Antirassismus-Ausschuss zu präsentieren hatte. Nur – die Voraussetzung dafür wäre eine kohärente Menschenrechtspolitik gewesen. Diese fehlt allerdings auch noch ein halbes Jahrzehnt später.

Von Anfang an war klar, dass nur das *Forum gegen Rassismus* in Frage kam, den Standpunkt der Nichtregierungsorganisationen (NGO) gegenüber dem Antirassismus-Ausschuss zu vertreten. Dank einer Glückssträhne ist uns dies sehr gut gelungen. So gab uns die Verschiebung der Behandlung des Schweizer Berichts von Dezember 1997 auf März 1998 die nötige Zeit, um termingerecht einen NGO-Bericht zu erarbeiten.

Bei seiner Erarbeitung hatten wir zwar keine klare Vorstellung, wie der Ausschuss damit umgehen würde, aber umso genauer wussten wir, was wir am Schweizer Bericht und an der schweizerischen Politik aussetzen hatten. Damit lagen wir offenbar nicht schlecht. Jedenfalls wurde der Bericht von verschiedenen Ausschussmitgliedern gelobt. Entscheidender war allerdings, dass wir mit dem vom Ausschuss bestimmten Berichtsersteller für die Schweiz das grosse Los gezogen hatten: Theo van Boven ist nicht nur einer der ausgewiesenen Menschenrechtsexperten, sondern kennt auch die UNO und die Schweiz sehr gut. Bereits vor der Session des Antirassismus-Ausschusses nahm er sich Zeit, um mit uns einen halben Tag zusammensitzen und die Fragen zu besprechen, die der Schweizer Delegation unterbreitet werden sollten.

Kritik und Empfehlungen des Ausschusses (1998)

Noch 1996 hatte der Bundesrat die Kritik der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) am Dreikreismodell seiner Ausländerpolitik vehement zurückgewiesen (siehe TANGRAM Nr. 1, September 1996). Keine zwei Jahre später machte die Schweizer Delegation beim Antirassismus-Ausschuss nicht einmal mehr den Versuch, dieses Modell zu verteidigen, sondern versuchte zu beschwichtigen, es sei auch aus Sicht der offi-

ziellen Schweiz überholt. Dennoch wurde die Schweiz in den Empfehlungen kritisiert und aufgefordert, ihre Politik zu überprüfen sowie den Vorbehalt zur Konvention betreffend Ausländerpolitik zu überdenken. Dies war aus unserer Sicht der Kernpunkt der Empfehlungen von 1998. Die weiteren Punkte in Zusammenfassung:

- Besorgnis über die mangelhafte Umsetzung von Bestimmungen der Konvention zur Bekämpfung von Rassismus und über das Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung gegen Diskriminierung;
- Besorgnis über das System der ausgedehnten Polizeikontrollen bei Ausländerinnen und Ausländern sowie über Fälle schwerwiegender Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder nationaler Herkunft; Empfehlung von Ausbildungsprogrammen für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden;
- Besorgnis über die allzu selektive Einbürgerungspolitik und das viel zu langwierige Verfahren;
- Besorgnis über die Behandlung der Jenischen sowie Sinti und Roma;
- Besorgnis über fremdenfeindliche, antisemitische, rassendiskriminierende Propaganda, Vorkommnisse und Gewaltakte;
- Empfehlung, die Schweiz solle einen Beitrag an den Fonds für das Programm zum Jahrzehnt der Bekämpfung von Rassismus leisten, der EKR ausreichende Mittel zur Verfügung stellen und auch in diesem Bereich tätige NGO finanziell unterstützen;

- Empfehlung, die Möglichkeit der Individualbeschwerde nach Art. 14 der Antirassismuskonvention zuzulassen;
- Empfehlung, den Bericht der Schweiz und die Empfehlungen des Ausschusses der breiten Öffentlichkeit in den verschiedenen Amtssprachen zugänglich zu machen.

Die zweite Runde (2002)

Die Erfahrungen mit dem ersten Bericht hatten uns von der Tauglichkeit und Bedeutsamkeit des Berichterstattungsverfahrens überzeugt. Ihren zweiten Bericht veröffentlichte die Schweiz im Mai 2000, wobei dieser deutlich mehr Substanz aufwies als der erste. Auch auf NGO-Seite hatte sich einiges geändert. Ein gemeinsamer schweizerischer NGO-Bericht kam nicht zustande. Hingegen kannten wir die Bedürfnisse und Erwartungen des Antirassismus-Ausschusses. In der Folge zentrierten wir unseren Bericht auf die Empfehlungen des Antirassismus-Ausschusses von 1998, d.h. vor allem auf die nicht umgesetzten Punkte. In einem zweiten Teil führten wir vier Themen an, zu denen wir uns eine Stellungnahme des Ausschusses wünschten. Unser zentrales Anliegen war es, dass der Antirassismus-Ausschuss die Ausländerpolitik erneut deutlich kritisiere.

Die Erfahrungen mit dem ersten Bericht hatten uns von der Tauglichkeit und Bedeutsamkeit des Berichterstattungsverfahrens überzeugt.

Der Antirassismus-Ausschuss besteht aus 18 Mitgliedern, die von den Vertragsstaaten jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Alle zwei Jahre steht die Hälfte des Ausschusses zur Wahl. Erstes Pech: Gegenüber 1998 hatte sich die Zusammensetzung des Ausschusses gewaltig verändert. Nur ein gutes Drittel war bei der Behandlung des ersten Schweizer

Ein gemeinsamer
schweizerischer
NGO-Bericht kam
nicht zustande.

Berichts dabei gewesen. Wir konnten also nicht an die damalige Verhandlung anknüpfen. Zweites Pech: Für ein Drittel des Ausschusses war es die erste Session. Drittes Pech: Die Behandlung des Schweizer Berichts war auf den ersten Sessionstag angesetzt, sodass es für sechs Ausschussmitglieder der erste Bericht überhaupt war, an dessen Behandlung sie teilnahmen. Viertes Pech: Da die meisten Ausschussmitglieder erst auf diesen Montag hin anreisten, blieb keine Zeit für eine Vorbesprechung unserer Anliegen mit dem Berichtersteller für die Schweiz oder andern Ausschussmitgliedern. Und, um das Pech zu vervollständigen, gab es auch sprachliche Verständigungsprobleme mit dem Berichtersteller, Chengyuan Tang aus China, der 1998 noch nicht Mitglied des Ausschusses gewesen war.

Dafür hatten sich die Rahmenbedingungen für die NGO-Arbeit verbessert. Vier Jahre zuvor hatte das Gespräch in einem abgelegenen Raum ohne jegliche Hilfsmittel stattgefunden. Diesmal durften wir den offiziellen Verhandlungssaal und die Simultanübersetzung benützen. Um alles gekümmert hatten sich – wie schon 1998 – die Frauen von ARIS (*Anti Racism Information Service*), die auch die Zustellung unseres Berichts an die Ausschussmitglieder besorgten.

Die Empfehlungen im Vergleich

Angesichts der Umstände nicht überraschend, fielen in der Folge die Empfehlungen (*concluding observations*) für uns ziemlich enttäuschend aus, insbesondere im Kernpunkt zur Ausländerpolitik: Der Ausschuss beschränkte sich auf die Feststellung, dass das Dreikreisemodell zugunsten eines zweigliedrigen Zulassungssystems aufgegeben

worden sei, weshalb die Schweiz doch überlegen möge, ob der Vorbehalt zur Ausländerpolitik nicht zurückgezogen werden könne. Offensichtlich hatte unsere Argumentation, dass die Diskriminierung von Menschen aus Nicht-EU-Gebieten erheblich zunehme, kein Gehör gefunden. Bei den übrigen, aus unserer Sicht weniger bedeutsamen Empfehlungen war insgesamt eine Verschärfung der Kritik des Ausschusses an der Umsetzung der Antirassismuskonvention in der Schweiz auszumachen:

- Das Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung, entsprechende Bestimmungen in kantonalen Verfassungen und die direkte Anwendbarkeit von Bestimmungen der Konvention durch das Bundesgericht werden positiv vermerkt. Daneben wird die Verantwortung des Bundes betont, die Kantone zur Einhaltung der Verpflichtungen der Konvention anzuhalten. An die Stelle der Besorgnis über eine fehlende Gesetzgebung ist das Verlangen getreten, konkrete Informationen über bestehende Gesetze gegen Rassendiskriminierung im privaten Bereich, namentlich im Beschäftigungs-, Wohnungs-, Bildungs- und Gesundheitswesen und beim Zugang zum öffentlichen Raum, zu erhalten.
- Verschärft worden sind die Aussagen zur Polizeibrutalität. Der Bund solle sicherstellen, dass die in vielen Kantonen fehlenden unabhängigen Beschwerdeverfahren gegen Polizeigewalt in allen Kantonen eingeführt werden. Die Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten für die Polizei und die Sensibilisierung und Ausbildung von Angehörigen der Polizei zum Thema «Rassendiskriminierung» sollten gefördert werden.
- Deutlich verschärft worden sind die Aussagen zur Einbürgerung. Der Ausschuss ist

besorgt über fremdenfeindliche und rassistische Haltungen, die dabei zum Ausdruck kommen. Er verlangt die Einführung eines Rekursrechtes. Auch werden konkrete Schritte zur Vermeidung von Staatenlosigkeit, insbesondere bei Kindern, verlangt.

- Die Besorgnis über die Behandlung der Fahrenden wird verknüpft mit der Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen.
- Als sehr Besorgnis erregend wurden anhaltende feindliche Einstellungen gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylsuchenden hervorgehoben; der Schweiz wird empfohlen, Gegenmassnahmen zu ergreifen.
- Der Ausschuss zeigte sich befriedigt über die Schaffung des 15-Millionen-Fonds gegen Rassismus und die Einrichtung der *Fachstelle zur Rassismusbekämpfung* (FRB; siehe dazu den Beitrag im *Panorama*, S. 86).
- Was die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens nach Art. 14 CERD betrifft, nimmt der Ausschuss die laufenden Bestrebungen zur Kenntnis und hofft, dass sie zum Ziel führen (vgl. den Beitrag «Chronologie», S. 46).

Im Weiteren spricht sich der Ausschuss klar gegen getrennte Klassen aus (Trennung nach Herkunft der Kinder, siehe dazu auch die EKR-Studie «Getrennte Klassen?» von 1999) und begrüsst die klare Haltung, die der Bundesrat in dieser Frage eingenommen hat. Darüber hinaus sollen die Kompetenzen und Mittel der EKR verstärkt werden.

Koordination
hilft Aufwand
senken.

Schlussfolgerungen

Unsere Erfahrungen haben gezeigt, dass im Berichterstattungsverfahren schwer beeinflussbare Faktoren eine zentrale Rolle spielen können. Mit einer koordinierten und kontinuierlichen NGO-Arbeit könnten diese jedoch wesentlich reduziert werden. Hier einige Ideen zur Verbesserung der NGO-Arbeit:

- Ein unkoordinierter Auftritt der NGO kann Verwirrung stiften und damit kontraproduktiv sein. Koordination hilft Aufwand senken, indem sich jede NGO auf ihre Stärken konzentrieren kann.
- Die Probleme und Schwierigkeiten für die NGO-Arbeit sind bei allen Konventionen mit Berichterstattungsverfahren ähnlich gelagert. Durch regelmässigen Erfahrungsaustausch könnte die Wiederholung von Fehlern vermieden und die Qualität der Arbeit gesteigert werden.
- Für nicht in Genf beheimatete NGO ist eine Unterstützung an Ort und Stelle, wie sie ARIS im Fall der Antirassismuskonvention bietet, eine unschätzbare Hilfe. Vielleicht schafft es eine Koordination aller an Menschenrechtsfragen interessierten NGO, eine ständige Vertretung beim UNO-Menschenrechtszentrum aufzubauen.
- Sachkompetenz in Menschenrechtsfragen allein genügt nicht; es braucht auch Kompetenz im Umgang mit dem UNO-Menschenrechtsapparat. Ein wesentlicher Faktor dabei ist Sprachkompetenz, vor allem in den sechs UNO-Sprachen (Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch, Spanisch). Die zunehmende Mehrsprachigkeit der Schweiz sollte als Ressource genutzt werden. Könnten nicht alle interessierten NGO gemeinsam einen Pool von Freiwilligen mit Kenntnissen in den verschiedenen Sprachen aufbauen?

- Eine langfristige Planung der Arbeit ist eines der vielversprechendsten Mittel zum Erfolg. Wenn Kontakte bereits in vorangehenden Sessionen geknüpft worden sind, ist auch die Behandlung eines Berichts am ersten Sessionstag kein Problem mehr.

Viele der hier skizzierten Ideen bedingen professionelle Arbeit in Genf. NGO-Berichte sind aber nur so lange ein Spiegel der gesellschaftlichen Wirklichkeit, als sie sich auf Basisarbeit abstützen können, die zum grossen Teil von Freiwilligen geleistet wird. Das ist ein schlecht lösbarer Widerspruch. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Arbeit in Genf nicht von der angestrebten schweizerischen Menschenrechtskommission übernommen werden könnte – als Dienstleistung für die NGO-Menschenrechtsarbeit. ■

Ruedi Tobler ist als Vertreter des Schweizerischen Friedensrates seit der Gründung des Forums gegen Rassismus Mitglied in dessen Arbeitsausschuss, mit Schwerpunkt Antirassismuskonvention. Er war an der Ausarbeitung beider NGO-Berichte des Forums und ihrer Präsentation beim Antirassismus-Ausschuss der UNO in Genf beteiligt.

Eine langfristige Planung der Arbeit ist eines der vielversprechendsten Mittel zum Erfolg.

Résumé

Le premier rapport de la Suisse, élaboré dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, a été traité par le Comité de l'ONU, il y a quatre ans. En mars 2002, le deuxième rapport arrivait. Ruedi Tobler a vécu les deux processus d'élaboration de rapport, en tant que représentant d'ONG. Dans les deux cas, il a été frappé de constater l'influence des facteurs extérieurs sur les procédures: temps à disposition, problèmes de compréhension, etc. En ce qui concerne le premier rapport, les conditions de travail étaient proches de l'idéal. Les résultats ont largement satisfait les attentes des ONG. En 2002, au contraire, les conditions étaient bien loin d'être favorables aux intérêts des ONG. Ruedi Tobler recommande des mesures propres à limiter l'influence de ces facteurs aléatoires. En particulier, il faudrait une coordination et un échange d'expériences régulier entre les ONG, une utilisation plus fructueuse des ressources (contacts, connaissances linguistiques, etc.) et si possible, une représentation continue auprès du Comité de droits de l'Homme de l'ONU. Il pose aussi la question de savoir si le travail qui est accompli à Genève ne pourrait pas être confié à la future Commission nationale de droits de l'Homme.

Riassunto

Quattro anni fa il comitato responsabile dell'ONU ha esaminato il primo rapporto della Svizzera sulla convenzione contro il razzismo; nel marzo 2002 è toccato al secondo. Ruedi Tobler ha seguito in entrambe le occasioni i lavori dal punto di vista delle ONG. Al riguardo ha notato come le operazioni di verifica siano state fortemente influenzate da fattori esterni, quali il tempo a disposizione, problemi di comunicazione ecc. La prima volta le condizioni erano pressoché ideali e il risultato ha ampiamente soddisfatto le aspettative delle ONG. Diversa è stata la situazione nel 2002, quando le circostanze si sono rivelate tutt'altro che favorevoli alle ONG. Per limitare l'influenza di questi fattori dettati dal caso, Tobler propone tutta una serie di misure, ad esempio il coordinamento delle attività delle ONG, uno scambio di esperienze regolare tra queste ultime, il pieno sfruttamento delle risorse (contatti, conoscenze linguistiche ecc.) ed eventualmente l'insediamento di un loro rappresentante fisso in seno al Comitato per i diritti umani dell'ONU. Tobler si chiede altresì se non sia il caso di affidare i lavori svolti a Ginevra alla prevista Commissione nazionale dei diritti umani.

Devant le CERD¹

Dans la prise de position de la CFR à l'occasion de l'audition de la délégation suisse devant le CERD le 4 mars 2002, les principaux développements positifs sont d'abord présentés. Ensuite, les lacunes et les problèmes majeurs auxquels elle est confrontée dans le cadre de ses activités nationales sont évoqués dans un esprit constructif.

La dernière audition de la délégation suisse devant le CERD, de laquelle la Commission fédérale contre le racisme faisait partie, remonte à 1998. Si l'on considère les progrès qu'on a enregistrés en Suisse depuis lors, on peut citer principalement les points ci-dessous:

- Le peuple suisse a adopté une nouvelle constitution et, en particulier, l'article 8 interdisant toute discrimination.
- Sur la base de l'article 261^{bis} du CPS, interdisant les délits racistes commis publiquement, la pratique des tribunaux dans les cantons se développe constamment.
- Le gouvernement a créé un fonds de 15 millions de CHF sur cinq ans, destiné à financer des projets sur le terrain contre le racisme et pour les droits de l'Homme.
- La révision de la loi sur le commerce itinérant en faveur, notamment, des gens du voyage.
- Différentes mesures concrètes prises par les autorités fédérales pour lutter contre l'extrémisme de droite et ses manifestations violentes, en particulier auprès d'un nombre croissant de jeunes. Une meilleure prise de conscience aussi dans ce domaine dans la population et dans les cantons.

Malgré des progrès réels dans la prise en compte du racisme dans notre pays, des barrières considérables demeurent.

- Le coup d'arrêt a été donné à la tendance de plusieurs communes à instaurer des classes séparées de caractère permanent entre élèves suisses et étrangers; ceci suite, entre autres, à la condamnation de pratiques de ce genre par le Conseil fédéral, précédée d'un rapport de la CFR à ce sujet.
- Un recul des manifestations ouvertes d'antisémitisme est constaté après l'augmentation inquiétante entre 1996 et 1999, liée à la discussion sur les fonds en déshérence, qui a été l'objet d'un rapport de la CFR. Toutefois, les événements du Proche-Orient et la campagne nationale concernant l'introduction de l'abattage rituel suscitent des nouvelles craintes parmi les Juifs suisses et les autorités fédérales.
- Quant à la minorité importante des Musulmans en Suisse, qui subissent parfois des discriminations dans les domaines de l'emploi ou du logement, notamment, aucune poussée notable d'islamophobie n'a pu être constatée après les événements du 11 septembre 2001. La CFR s'en réjouit, tout en restant attentive.

Des problèmes non résolus

Malgré des progrès réels dans la prise en compte du racisme dans notre pays, des barrières considérables demeurent, qu'elles soient de nature institutionnelle, politique ou économique, en particulier par rapport au marché du travail.

La Suisse n'a pas levé la réserve contre l'article 2/2 CIRD. En 1996, ici même, la CFR avait critiqué la politique du gouvernement à l'égard des étrangers dite des trois cercles. Depuis, ce modèle avait été officiellement

abandonné. Toutefois, une nouvelle politique des étrangers existe, concrétisée par un projet de loi qui doit être examiné par le Parlement, visant à harmoniser la législation suisse avec celle de l'Union européenne. Sont prévus l'admission préférentielle des ressortissants de l'Union européenne, d'une part, et d'autre part, un accès très restrictif limité aux spécialistes professionnels du reste du monde. De son côté, la CFR a attiré l'attention du gouvernement sur les nouveaux risques d'inégalités et de discriminations qui sont inhérentes à un tel système «dual».

Un autre obstacle important pour combattre le racisme est l'absence d'une loi de nature civile interdisant de façon générale la discrimination raciale. Sept ans bientôt après l'adoption de l'article 261^{bis} du Code pénal suisse, la CFR a pu souvent constater à quel point les victimes sont peu ou pas protégées contre le racisme dans des domaines aussi essentiels que l'emploi ou le logement, ce qui crée des frustrations et de l'incompréhension chez bon nombre d'entre elles. Seul reste alors le recours à la médiation à l'amiable, mais pour cela les moyens sont tout à fait insuffisants à l'heure actuelle. Un premier pas devrait être, à l'avis de la CFR, la ratification par la Suisse du Protocole 12 CEDH en attendant que les tribunaux développent une jurisprudence appropriée sur la base de l'article 8 de la Constitution contre la discrimination.

La CFR regrette l'absence presque générale d'institutions de type ombudsman en Suisse.

La CFR regrette l'absence presque générale d'institutions de type ombudsman en Suisse. A ce jour, il n'existe que trois ombudsmans cantonaux et trois communaux et, au

Un autre obstacle important pour combattre le racisme est l'absence d'une loi de nature civile interdisant de façon générale la discrimination raciale.

niveau fédéral, aucune instance d'ombudsman ni dans sa forme classique pour les conflits entre citoyen/citoyenne et l'Etat, ni pour les questions des droits de l'Homme. Dans ce dernier cas, toute institution devrait, en plus, avoir le droit d'enquête et celui d'ester en justice, que la CFR ne possède pas.

Les discriminations en matière de naturalisations ont fait l'objet de deux rapports de la CFR. Elle constate que beaucoup de procédures de naturalisation, en particulier celles soumises au vote populaire, favorisent l'expression de sentiments racistes envers des ressortissants de certains pays ou régions, comme les Balkans. Le manque de transparence et l'absence de voies de recours sont des facteurs aggravants. Conscients de ces lacunes, le gouvernement et le parlement ont élaboré une loi novatrice qui sera bientôt soumise au vote.

Parmi les problèmes qui préoccupent tout particulièrement la CFR, mentionnons la situation des personnes noires vivant en Suisse et celle des gens du voyage. Dans le cas des Tsiganes suisses, il faut constater que leur situation continue de se dégrader et que les mesures prises à ce jour sont insuffisantes et pas toujours adaptées. Il manque entre autres une trentaine de places de stationnement dans ce pays dont la création se heurte à l'opposition des communes et de leurs habitants.

Quant aux Noirs, qu'ils soient suisses ou non, il semble que les manifestations à leur encontre se multiplient, au point qu'ils deviennent un nouveau groupe-cible. Par ailleurs, dans plusieurs villes suisses, la lutte

contre le trafic de drogue, aussi nécessaire qu'elle soit, vise depuis quelque temps surtout les jeunes hommes d'origine africaine, souvent sans distinction, avec tous les risques d'erreur et d'amalgame qu'impliquent ces méthodes aux yeux du reste de la population. A maintes reprises, la CFR a reçu des plaintes de personnes noires qui se sentaient humiliées. A notre connaissance, aucune plainte de victimes de telles méprises de la part de la police n'a encore abouti.

A l'avenir, la CFR recommande que ces actions policières soient soigneusement supervisées par les responsables politiques, que les cours de prévention du racisme à l'intention de la police soient intensifiés et qu'un dialogue des autorités avec les communautés noires soit engagé. ■

La Prise de position de CFR a été formulée au nom de la CFR par Boël Sambuc, vice-présidente de la CFR, et Doris Angst Yilmaz, cheffe du secrétariat de la CFR.

¹

Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale des Nations Unies.

Zusammenfassung

Seit 1998 wurden in der Schweiz folgende Fortschritte registriert:

- Eine neue Verfassung, welche in Art. 8 ein Diskriminierungsverbot ausspricht;
- Gerichte, die zunehmend mit rassistischen Vergehen befasst sind;
- Bereitstellung eines Fonds von 15 Millionen Franken zur Rassismusbekämpfung;
- Schaffung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) des Bundes;
- Revision des Bundesgesetzes über das Reisengewerbe, das den Fahrenden entgegenkommt;
- Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus;
- Aufhebung der nach ausländischen und schweizerischen Kindern getrennten Klassen;
- Rückgang der antisemitischen Demonstrationen;
- Kein spürbarer Schub von Islamfeindlichkeit nach dem 11. September 2001.

Es bleiben jedoch beträchtliche Hindernisse und Probleme bestehen:

- Die «Dreikreise-Politik» für die Zulassung von Ausländern wurde inzwischen aufgegeben. In einem Gesetzesentwurf werden jedoch EU-Staatsangehörige bevorzugt zugelassen; die Zulassung von Personen aus den andern Ländern wird auf eine kleine Anzahl von Fachspezialisten beschränkt.
- Es gibt kein Gesetz, das die Rassendiskriminierung pauschal verbietet. Die Mittel zur gütlichen Schlichtung sind ungenügend.
- In der Schweiz wären mehr Institutionen vom Typ Ombudsmann erforderlich.

- Im Einbürgerungsbereich bestehen weiterhin Diskriminierungen.
- Die Situation der Schweizer Fahrenden verschlechtert sich. Diejenige der Schwarzen ist Besorgnis erregend, da sie zu einer neuen Zielgruppe werden, beispielsweise im Rahmen der Drogenbekämpfung seitens der Polizei.

Riassunto

Dal 1998 si sono compiuti i seguenti progressi in Svizzera:

- Nuova Costituzione, che in art. 8 vieta qualsiasi forma di discriminazione;
- incremento delle attività dei tribunali per delitti a sfondo razzista;
- creazione di un fondo di 15 milioni di CHF per la lotta al razzismo;
- la creazione del Servizio per la lotta al razzismo (SLR);
- revisione più favorevole per i nomadi della legge sul commercio ambulante;
- misure federali di lotta all'estremismo di destra;
- arresto della tendenza a creare classi separate per alunni svizzeri e stranieri;
- regresso delle manifestazioni di antisemitismo;
- nessuna ondata significativa d'islamofobia dopo l'11 settembre 2001.

Restano però ancora importanti barriere e problemi:

- La «politica dei tre cerchi» in materia di stranieri è stata abbandonata, ma un progetto di legge prevede un trattamento preferenziale per i cittadini dell'Unione euro-

pea e l'accesso limitato per gli specialisti provenienti dal resto del mondo.

- Non esiste una legge che proibisca globalmente la discriminazione razziale. Gli strumenti di conciliazione sono insufficienti.
- Occorrono più istituzioni come l'ombudsman in Svizzera.
- Persistono discriminazioni in materia di naturalizzazione.
- Peggiora la situazione dei nomadi svizzeri. E preoccupa quella dei neri, che vengono presi sempre più di mira, ad esempio dalla polizia nel quadro della lotta al traffico della droga.

ECRI – eine Seniorpartnerin der EKR

Doris Angst Yilmaz

Der Bundesrat leitete 1995 die Schaffung der *Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)* direkt vom Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung der UNO ab. Auf europäischer Ebene ist die vom Europarat geschaffene *Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)* die Seniorpartnerin der auf schweizerischer Ebene tätigen EKR.

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) wurde am Gipfeltreffen des Europarats von Wien am 9. Oktober 1993 ins Leben gerufen. 1997 würdigten die Mitgliedstaaten des Europarats die bisherige Leistung der Kommission und beschlossen, ihre Aktivitäten weiterhin zu stärken, was vor allem die Bereitstellung weiterer finanzieller Mittel nach sich zog. Mit der Ausweitung des Europarats auf die Regionen Mittel- und Osteuropas, wo sich demokratische Gesellschaften erst im Aufbau befinden, erhielt die ECRI eine neue Bedeutung.

In der ECRI sind sämtliche Mitgliedstaaten des Europarats vertreten.

Alle Mitgliedstaaten des Europarats vertreten

In der ECRI sind sämtliche Mitgliedstaaten des *Europarats (ER)* vertreten, was eine Ausweitung in den letzten Jahren auf heute 44 Mitglieder bedeutet. Darunter sind auch Vertreter und Vertreterinnen von nationalen Institutionen gegen Rassismus und von nationalen Menschenrechtskommissionen, die von ihren Ländern als Spezialisten in die ECRI entsandt wurden. Die Schweiz ist seit Beginn mit Professor Joseph Voyame vertreten, der auch einige Jahre als erster ECRI-Vizepräsident amtierte.

Um die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der ECRI zu unterstreichen, wurden deren Statuten vom Ministerkomitee der ER-Staaten in diesem Sommer so abgeändert, dass die Länderdelegierten der ECRI *ad personam* handeln dürfen und an keinerlei Weisungen ihrer Regierung gebunden sind. Allerdings musste gerade darum gekämpft werden, da einigen Staaten die Unabhängigkeit dieses Gremiums ein Dorn im Auge ist.

Arbeit beruht auf drei Säulen

Die Aktivitäten der ECRI ruhen auf drei Säulen, nämlich:

- der Redaktion von Länderberichten zu der Situation in den ER-Mitgliedsländern,
- der Arbeit zu allgemeinen Themen sowie
- den Aktivitäten zur Sensibilisierung der Zivilgesellschaften allgemein.

Die Länderberichte werden – im Gegensatz zum Prozedere des Komitees gegen Rassendiskriminierung der UNO (CERD) – von der ECRI selbst verfasst. Eine Delegation von ECRI-Mitgliedern besucht das Land, studiert die Akten, nimmt mit Regierungsstellen und NGO und – wo vorhanden – mit der nationalen Institution gegen Rassismus oder mit Menschenrechtsinstitutionen Kontakt auf. Das Berichtsland hat Gelegenheit, faktische Korrekturen im Bericht zu verlangen. Im Allgemeinen werden die Länderberichte veröffentlicht. Einige der Berichte entfachten allerdings Unmut in den betreffenden Ländern und führten sogar zu diplomatischen Demarchen. Die ECRI liess sich jedoch nicht entmutigen und wurde nun auch mit der neuen Statutengebung in ihrer Unabhängigkeit gestützt. 2003 startet ECRI in die dritte Länderberichtsrunde.

Die Länderberichte werden von der ECRI selbst verfasst.

Empfehlungen und Publikationen

Im zweiten Bereich, der Arbeit der ECRI zu allgemeinen Themen, sind die bislang sechs Empfehlungen der Kommission zu folgenden Themen zu nennen:

- zum Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus;
- zur Gründung von nationalen spezialisierten Institutionen gegen Rassismus (wie es die EKR zum Beispiel ist);
- zur Bekämpfung von Rassismus gegenüber Fahrenden, Sinti und Roma;
- zu nationalen Studien zur Perspektive der Opfer von Rassismus;
- zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen;
- zur Bekämpfung der Verbreitung rassistischer Ideen auf dem Internet.

Die Empfehlungen der Kommission werden von Arbeitsgruppen, die aus ECRI-Mitgliedern gebildet werden, in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat entwickelt und formuliert. Das bedeutet, dass jedes Mal auch innerhalb der Kommission eine Debatte zu dem Thema und damit ebenfalls eine Sensibilisierung für das spezifische Anliegen stattfindet. Die ECRI publiziert auch vergleichende rechtswissenschaftliche Studien und arbeitet hier u.a. mit dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne zusammen. Die ECRI gibt auch eine Reihe von Broschüren unter dem Titel «Bonnes pratiques» heraus, etwa zum Thema der Rassismusbekämpfung in den Medien, in denen nachahmenswerte Beispiele aus verschiedenen Ländern aufgeführt werden. Im Weiteren setzt sich die ECRI für die Ratifizierung des Zusatzprotokolls Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtserklärung (EMRK) ein, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot ent-

hält. Die Schweiz hat dieses Zusatzprotokoll bis heute nicht unterzeichnet.

Das ECRI-Sekretariat profilierte sich mit der Organisation der europäischen regionalen Vorkonferenz zur Rassismus-Weltkonferenz, die im Oktober 2000 in Strassburg stattfand. Ein Teil der europäischen Postulate floss in die Deklaration und den Aktionsplan der Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban im September 2001 ein. Im Februar 2002 fand in Strassburg eine erste europäische *Follow-up*-Konferenz zur UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus statt.

EKR arbeitet eng mit ECRI zusammen

Der dritte Aspekt der Tätigkeit der ECRI ist die Vernetzung und Sensibilisierung über Konferenzen und Seminare, zu denen NGO, aber auch Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen sowie Fachleute eingeladen werden. Die EKR organisierte 1998 in Lausanne zusammen mit der ECRI und dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung eine – von Bundesrätin Ruth Dreifuss eröffnete – internationale Tagung zur Schaffung nationaler Institutionen gegen Rassismus.

Wie das UNO-Komitee zur Überwachung des Übereinkommens jeder Form von Rassen- diskriminierung (CERD) ist auch die ECRI ein Instrument auf europäischer Ebene, durch das ein kontinuierlicher Dialog mit den Ländern des Europarats etabliert wird. Dies bedeutet eine stetige Sensibilisierung, allein schon dadurch, dass das Thema «Rassismus» vorgegeben ist und die Mitgliedschaft in der ECRI gleichsam automatisch mit dem Beitritt zum Europarat verbunden ist. In Ländern, in denen die Nichtregierungsorganisationen unter Druck stehen, kann die ECRI diese stärken.

Die ECRI ist eine Plattform, in die nationale Institutionen wie die EKR ihre Ideen einspeisen können.

Die ECRI ist zudem eine Plattform, in die nationale Institutionen wie die EKR ihre Ideen einspeisen können. Verschiedene Publikationen der EKR stiessen bei andern Mitgliedstaaten der ECRI auf grosses Interesse. Umgekehrt versteht sich die EKR als Sprachrohr der Empfehlungen der ECRI in der Schweiz. Allerdings sind die internationalen Mechanismen von UNO und Europarat in unserem Land noch zu wenig bekannt oder stossen sogar auf – politisch bedingte – Abwehr. Eine nicht unwichtige Rolle spielt dabei die föderalistische Unterteilung der Zuständigkeiten. Viele wichtige Kompetenzen zur Rassismusbekämpfung liegen in der Schweiz bei den Kantonen; dadurch wird die Umsetzungsarbeit komplizierter, ist aber schliesslich besser verankert als bei einer Dekretierung «von oben».

Doppelspurigkeiten vermeiden

Eine gewisse Konkurrenz ist der ECRI durch die Schaffung der *Europäischen Beobachtungsstelle zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* (EUMC) der EU erwachsen (siehe dazu den Beitrag «EUMC – ein Frühwarnsystem für Europa», S. 63). Diese Institution ist mit mehreren Dutzend Mitarbeitenden und einem unvergleichlich höheren Budget ausgestattet und kann deshalb vermehrt Forschung und vertiefte Arbeit in den EU-Ländern leisten. Hier gilt es deshalb, die Kooperation zu suchen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Weitere Informationen zur ECRI sind auch abrufbar unter der Adresse www.coe.int/t/e/human_rights/Ecri ■

Doris Angst Yilmaz ist Leiterin des Sekretariats der EKR und stv. Delegierte der Schweiz bei der ECRI.

Résumé

La *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance* (ECRI), créée en 1993 par le Conseil de l'Europe, peut être considérée comme une partenaire de longue date de la Commission fédérale contre le racisme (CFR). Tous les membres du Conseil de l'Europe y sont représentés. Ils sont aujourd'hui 44, depuis l'ouverture de l'Europe vers les pays de l'Europe centrale et de l'Est. La Suisse a fait partie de la Commission dès sa fondation. L'une des tâches principales de l'ECRI est de rédiger des rapports sur la situation dans les Etats membres. Pour ce faire, une délégation de l'ECRI visite chaque pays, étudie les actes et prend contact avec les institutions gouvernementales, ainsi qu'avec les experts. Le pays concerné peut exiger qu'on apporte des corrections au rapport. En général, les rapports sont publiés. D'une part, l'ECRI constitue une plate-forme, où une institution comme la CFR peut amener ses idées. D'autre part, la CFR peut être considérée comme porte-parole des recommandations de la Commission européenne en Suisse.

Riassunto

La *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza* (ECRI), creata nel 1993 dal Consiglio d'Europa, può essere considerata un partner di lunga data della CFR. Nell'ECRI sono rappresentati tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa: il loro numero è salito a 44 dopo l'apertura ai Paesi dell'Europa centrale e orientale. La Svizzera fa parte della commissione sin dalla sua fondazione. L'ECRI ha tra i suoi compiti principali quello di stendere dei resoconti sulla situazione nei Stati membri. Una delegazione dell'ECRI visita a questo scopo un Paese, studiandone gli atti e contattando rappresentanti del governo ed esperti. Il Paese interessato può chiedere che siano apportate correzioni al rapporto. Le relazioni vengono in genere pubblicate. Per un'istituzione come la CFR l'ECRI costituisce anche una piattaforma utile per presentare le proprie idee. Dall'altra parte la CFR si vede come il portavoce in Svizzera delle raccomandazioni della commissione.

EUMC – ein Frühwarnsystem für Europa

Bent Sørensen

Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (*European Monitoring Center, EUMC*) mit Sitz in Wien betrachtet sich als Frühwarnsystem und als Katalysator für Veränderungen. Sie sammelt und analysiert auf europäischer Ebene relevante Daten und beeinflusst Massnahmen sowie Richtlinien im Hinblick auf die Wahrung von Chancengleichheit.

Die Europäische Beobachtungsstelle (EUMC) wurde am 2. Juni 1997 von der Europäischen Union (EU) ins Leben gerufen. 1997 war das «Europäische Jahr gegen Rassismus»; die Einrichtung einer Beobachtungsstelle war eine der Hauptforderungen der beratenden Kommission und anderer Gremien gewesen.

Katalysator für Veränderungen

Alle Mitgliedstaaten der EU sind im EUMC durch unabhängige Experten sowie durch je eine unabhängige Persönlichkeit der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments sowie des Europarats vertreten. Das EUMC betrachtet sich als Katalysator für Veränderungen – eine Einrichtung, die Massnahmen und Richtlinien auf europäischer Ebene beeinflussen kann – sowie als eine europäische Schlüsselinstitution, die bei der Wahrung von Chancengleichheit und als Frühwarnsystem zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit für Europa eine aktive und nachhaltige Rolle spielt.

Das Hauptziel des EUMC ist es, den Organen und Mitgliedstaaten objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten über rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Erscheinungsformen auf europäischer Ebene zur Verfügung zu stellen und die EU bei der Ausarbeitung von Massnahmen sowie bei der Formulierung von Vorschlägen zu unterstützen. Zu diesem Zweck wurden der Beob-

achtungsstelle folgende Aufgaben übertragen:

- Sie sammelt, speichert und analysiert vergleichbare, zuverlässige Informationen und Daten über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit;
- sie ist besorgt um die Einrichtung und Koordination eines *Europäischen Informationsnetzes über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN)*; im Rahmen dieses Netzes werden in den einzelnen Mitgliedstaaten Koordinierungsstellen (*National Focal Points*) eingerichtet, die Daten sammeln und an das EUMC weiterleiten;
- sie entwickelt Methoden, um eine bessere Vergleichbarkeit, Objektivität und Zuverlässigkeit von Daten auf EU-Ebene zu erzielen;
- sie erstellt ein Konzept für eine abgestimmte Nutzung der Datenbanken im Bereich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, damit eine umfassende Verbreitung ihrer Informationen erleichtert wird;
- sie entwickelt einen Dokumentationsfonds, regt die Förderung von Informationsmassnahmen an und fördert die wissenschaftliche Forschung auf diesem Gebiet;
- sie vergibt Forschungsaufträge oder führt diese selbst durch und regt Expertentreffen sowie Workshops zu den Schlüsselthemen an;
- sie unterstützt und initiiert regelmässige Rundtischgespräche auf nationaler und europäischer Ebene mit Vertretern von Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, Forschungseinrichtungen, Kirchen, Sozialpartnern, Gewerkschaften und anderen Organisationen;
- sie regt den Austausch über «bewährte Praxis» (*good practice*) an;

- sie versteht sich als Informationsvermittlerin und Think Tank in den Bereichen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit sowie als Serviceagentur für die europäische Arbeit in diesen Bereichen;
- sie veröffentlicht einen Jahresbericht über Entwicklung und Erscheinungsformen von Rassismus sowie entsprechende Gegenstrategien.

Die Europäische Beobachtungsstelle misst der engen Kooperation mit anderen EU-Organisationen sowie dem Austausch mit Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen in den Mitgliedstaaten besonders grossen Wert zu. Sie ist mit ihren Aufgaben und Aktivitäten die europäische Schnittstelle und Serviceagentur, die alle Kräfte und Institutionen im Hinblick auf eine Verhinderung von Intoleranz und Rassismus in Europa bündelt.

Weitere Informationen über die Europäische Beobachtungsstelle (EUMC) sind im Internet unter der Adresse <http://eumc.eu.int> abrufbar. ■

*Bent Sørensen ist Leiter der Abteilung
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des EUMC
Rahlgasse 3, A-1060 Wien (Österreich)
Tel. +43 1 580 30 32, Fax +43 1 580 30 93
E-Mail: bent.sorensen@eumc.eu.int, www.eumc.eu.int*

Résumé

L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (*European Monitoring Centre – EUMC*), dont le siège se trouve à Vienne, a été créé par le Conseil de l'Europe le 2 juin 1997. L'observatoire se définit lui-même comme un «système d'alarme préventif» et un «catalyseur de changements». Sa fonction est, d'une part, de récolter et d'analyser les données pertinentes à l'échelle européenne, d'autre part, d'influencer les mesures et les directives, afin de garantir l'égalité des chances et de lutter contre le racisme et l'intolérance.

Riassunto

L'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (*European Monitoring Center, EUMC*), con sede a Vienna, è stato istituito dal Consiglio europeo il 2 giugno 1997. L'Osservatorio si autodefinisce un «sistema di allarme preventivo» e un «catalizzatore di cambiamenti». La sua funzione è, da un lato, di raccogliere e analizzare i dati rilevanti su scala europea, dall'altro di influenzare le misure e le direttive volte a garantire pari opportunità e a lottare contro il razzismo e l'intolleranza.

Combattre le racisme à tous les niveaux

Des représentantes et des représentants des Etats du monde entier se réunissent en Afrique du Sud pour faire front contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. La délégation suisse remercie le Président de la République sud-africaine et le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme de leur invitation à cette importante rencontre et de l'immense travail accompli pour la préparer.

Nous sommes à Durban, un lieu hautement symbolique, car l'Afrique du Sud a souffert du racisme sous une forme particulièrement perfide, celle de la séparation des races (*apartheid*) mise en œuvre par l'Etat. L'Afrique du Sud a démantelé ce système avilissant pour emprunter la voie de l'égalité et la démocratie! Cet acte suscite en nous des sentiments de profond respect, mais aussi de modestie. Car aucun Etat n'a encore réussi à éliminer complètement le racisme, la discrimination et la xénophobie.

Le racisme est une agression perpétrée contre l'Etat de droit et contre nous tous. Il s'agit en effet de se regarder bien en face et d'affronter nos préjugés et nos zones d'ombre en tant que pays et comme individus. Cela signifie reconnaître que l'Etat peut devenir l'auteur d'actes racistes et que, même dans un Etat démocratique, certaines personnes sont victimes de discriminations douloureuses. Les victimes de la violence et de l'exclusion veulent être entendues et reconnues. Seule cette reconnaissance peut permettre aussi bien aux auteurs qu'aux victimes de se libérer de leurs rôles et d'aborder ensemble l'avenir. C'est ce qu'a montré de façon exemplaire la *Commission Vérité et Réconciliation* en Afrique du Sud.

Cette conférence mondiale doit être l'occasion de faire un bilan et, surtout, de prendre conscience des obligations qui nous incombent à nous tous. Les Etats seront jugés sur le sérieux avec lequel ils s'engageront, après Durban, dans la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Les générations futures ne manqueront pas de porter un regard critique sur nos actes présents et futurs pour en évaluer la crédibilité et la cohérence.

Cette attente ambitieuse, mais justifiée, placée dans la conférence exige beaucoup de nous, qui y participons. Nous ne pouvons relâcher notre engagement jusqu'à ce que les documents finaux soient adoptés. Des documents qui devraient, dans la mesure du possible, contenir des déclarations impératives qui nous contraignent à mettre en œuvre des mesures durablement efficaces. En discutant de ces documents, nous ne manquerons pas d'avoir toujours à l'esprit la concrétisation des mesures dans nos propres pays.

Notre engagement doit toujours impliquer à la fois l'Etat, la société et les individus et s'appuyer sur les synergies entre ces trois niveaux. La vigilance et le courage civil de chacun nous protègent autant contre le racisme que les mesures ciblées de l'Etat. La société est mise au défi dans le domaine du droit privé, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'accès au travail ou de conditions de logement. Ce n'est que si nous avons recours à ces trois niveaux ensemble que le racisme et la discrimination pourront être vaincus.

Nous tenons tout particulièrement à œuvrer avec les organisations non gouverne-

Notre engagement doit toujours impliquer à la fois l'Etat, la société et les individus.

Le racisme est une agression perpétrée contre l'Etat de droit et contre nous tous.

mentales dans un esprit de partenariat. Ces organisations nous observent de près, nous les représentants des Etats. C'est bien là leur rôle et nous pouvons nous en féliciter. Elles disposent en effet de vastes connaissances de base qui complètent les nôtres parfaitement en privilégiant souvent des approches très imaginatives. Une collaboration étroite avec ces organisations est souhaitable. Toutefois, il ne faut pas instrumentaliser les ONG et encore moins les charger de résoudre les problèmes auxquels l'Etat doit s'attaquer.

Que cela signifie-t-il concrètement? Je citerai quelques exemples pour illustrer notre vision des choses:

- Nous voulons garantir la protection des victimes du racisme. Adhérer à une convention internationale ne suffit pas. Il faut aussi créer des lois pertinentes et les faire appliquer. Il faut aménager et entretenir des lieux d'accueil et le faire savoir, mettre à disposition des fonds pour les financer et former des spécialistes. La Suisse a fait de bonnes expériences en matière de poursuite d'office des actes racistes. Les témoins et les organisations intéressées peuvent dénoncer de tels actes auprès des autorités qui sont alors contraintes d'agir. Le gouvernement suisse a en outre récemment décidé de faire la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui reconnaît la compétence du Comité de l'ONU pour recevoir et examiner des communications. Il entend ainsi renforcer, au niveau de la procédure, les droits des personnes touchées.

- Il faut combattre toute pratique discriminatoire au sein de l'organisation judiciaire contre les personnes d'ethnie, d'origine, de religion ou de couleur de peau différentes. A cet effet, des directives claires sur le comportement à adopter doivent être édictées à l'intention de tous ceux qui œuvrent dans la police et dans le domaine de l'exécution des peines. Tout acte répréhensible doit également être condamné par les supérieurs politiques. Enfin, un travail d'information approfondi et à long terme est indispensable pour former toutes les personnes concernées.
- Nous voulons mettre fin à la diffusion de messages racistes. Dans ce domaine, les acteurs du monde politique, mais aussi les médias ont une grande responsabilité. Il ne faut pas que l'on abuse de la liberté d'expression et de la liberté des médias aux dépens des autres droits de l'homme. Il est possible, avec le concours des organisations professionnelles et des organisations non gouvernementales, de développer des instruments efficaces dans ce sens. C'est ainsi que, dans notre pays, l'instance de recours des journalistes suisses a édicté des recommandations sur la non-publication des lettres de lecteurs à teneur raciste et antisémite.
- Nous nous engageons à protéger plus efficacement les femmes contre les multiples formes de discrimination dont elles sont victimes. Cela signifie, en premier lieu, de donner aux femmes la possibilité de se faire entendre, pour que les Etats les écoutent et tiennent compte de leurs revendications. Cela veut dire aussi qu'il faut ouvrir les yeux sur les exclusions et les actes qui sont à la fois racistes et avilissants pour les femmes.
- Tous les enfants et les adultes doivent avoir le même accès à l'éducation et à la forma-

tion. Nous devons résister à la tendance qui consiste à considérer les immigrés comme une charge pour l'école et à leur refuser l'égalité des chances dans l'éducation et dans l'emploi. Nous avons tout à gagner en garantissant à tous l'accès égal à la formation. En effet, faire bénéficier chacun, en toute égalité, d'une formation commune et mettre en valeur ses facultés individuelles nous permettra de construire une société forte.

- Seul celui qui affronte encore et toujours l'histoire sans tenter de la nier peut aller de l'avant.
- Cette expérience peut être douloureuse, mais elle est indispensable, comme nous avons pu le voir récemment en Suisse, lorsque nous avons dû nous confronter à l'histoire de notre pays durant la Seconde Guerre mondiale.
- Nous avons appris à quel point il est important de parler de l'Holocauste/de la Shoah et de garder en mémoire le souvenir de leurs victimes, Juives et Juifs, Sinti, Roma et tous ceux que le régime nazi avait jugés indignes d'exister. Se souvenir, c'est prendre ses responsabilités. Voilà pourquoi nous devons, dans cet esprit, nous confronter d'une manière critique avec les injustices commises à l'époque du colonialisme et de l'esclavage.
- Enfin, dans un tout autre domaine, Internet nous place devant de nouveaux défis. Comment pouvons-nous arrêter la propagation des sites racistes sur Internet par des conventions internationales? Il existe un vide juridique dans ce domaine et la Toile ne doit pas rester un espace dans lequel des actes racistes peuvent être commis en toute impunité.

Nous le voyons bien: les tâches sont nombreuses. L'importance de cette Conférence est fondamentale. La lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance touche aux valeurs et aux biens qui nous sont les plus précieux, l'humanité et la dignité humaine. Ce que nous ferons de cette Conférence – notre Conférence à tous – est donc capital!

Je suis heureuse de terminer par ces mots de Mary Robinson prononcés à Strasbourg en octobre 2000: «Je souhaite que nous regardions tous en face les origines du racisme et de la discrimination, que nous affrontions l'héritage de l'histoire – celui de l'esclavage, des pogroms, de la brutalité du colonialisme et du génocide. J'espère aussi qu'un accent particulier sera mis sur les thèmes du genre et du racisme. Et je voudrais que la conférence nous permette de refaçonnner notre identité dans le monde moderne conçu comme une communauté intégrative, multiculturelle et multiethnique où tous les hommes et toutes les femmes seront traités sur un pied d'égalité.»

Les attentes sont clairement formulées. Unissons donc toutes nos forces pour les réaliser. ■

Claudia Kaufmann est la secrétaire générale du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et secrétaire d'Etat. Elle était la cheffe de la délégation suisse lors de la Conférence mondiale contre le racisme de l'ONU du 31 août au 7 septembre 2001 à Durban, Afrique du Sud.

Les tâches sont nombreuses.
L'importance de cette Conférence est fondamentale.

Zusammenfassung

In ihrer Rede an der UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus vom September 2001 verwies Staatssekretärin Claudia Kaufmann, Generalsekretärin des Eidg. Departements des Innern (EDI) und Leiterin der Schweizer Delegation, auf den symbolträchtigen Ort dieser Konferenz: Das Gastgeberland habe unter Rassismus in einer schwerwiegenden Form, der staatlich umgesetzten Rassentrennung, gelitten. Südafrika habe dieses menschenverachtende System aber zerschlagen und beschreite heute den Weg der Gleichbehandlung. Rassismus sei immer ein Angriff auf den Rechtsstaat, wobei der Staat selber zum Täter werden könne. Mit Blick auf die südafrikanische Wahrheitskommission betonte Kaufmann, dass sich Täter und Opfer erst nach gegenseitigem Erkennen von ihren Rollen lösen und zusammen in die Zukunft gehen könnten. Rassismus und Diskriminierung würden aber nur bezwungen, wenn das Engagement in allen drei Bereichen – Staat, Gesellschaft, Individuum – erfolge. Wachsamkeit und Zivilcourage des Einzelnen schützten vor Rassismus ebenso sehr wie gezielte Massnahmen des Staates; die Gesellschaft sei im privatrechtlichen Bereich herausgefordert.

Riassunto

Nel suo discorso la segretaria di Stato Claudia Kaufmann, segretaria generale del Dipartimento federale dell'interno (DFI) e capo della delegazione svizzera, ha richiamato l'attenzione sul significato simbolico del luogo in cui si è svolta la conferenza, ricordando che il Paese ospitante ha sofferto di una forma particolarmente grave di razzismo: la separazione razziale attuata a livello statale. La signora Kaufmann ha poi fatto notare come il Sudafrica abbia abbandonato questo sistema basato sul disprezzo del prossimo per abbracciare il principio della parità di trattamento. A suo avviso il razzismo rappresenta sempre un attacco allo Stato di diritto, in cui lo Stato stesso può divenire persecutore. In riferimento alla Commissione per la verità in Sudafrica, la signora Kaufmann ha sottolineato che per poter riporre il proprio ruolo e unirsi nell'impegno per il futuro gli aggressori e le loro vittime devono prima riconoscersi reciprocamente. La capo della delegazione svizzera ritiene però che il razzismo e la discriminazione possano essere debellati solo con un impegno a tutti e tre i livelli del sistema «Stato-società-individuo». A tal scopo occorrono secondo lei sia provvedimenti mirati da parte dello Stato sia un comportamento vigile e coraggioso da parte di ogni singolo individuo, mentre la società è chiamata in causa sul piano del diritto privato.

National Specialised Institutions Should Be Independent

Thank you for the occasion to speak on behalf of a national specialised institution against racism.

The Swiss Federal Commission against Racism (FCR) gives great value to the documents that hopefully this Conference will deliver. Rightly, the programme of action stipulates that, in each country, a national Human Rights or specialised Institution against racism should be created. The FCR endorses the points established in the programme of action, namely the independence to be given to such body; the right to appear before court; the allocation of funds to it.

I would consider
the institution's
independence to be
the most
crucial point.

Let me share with you some of the experience our commission has gained in the six years of its existence. The FCR is one of the few institutions which concentrate their activities specifically on racism. This does not mean, however, that we are not closely linked to bodies watching other Human Rights issues such as the protection of the child and discrimination against women.

Which form should a national specialised institution be given? I would consider the institution's independence to be the most crucial point. Governments might be tempted to use the specialised institution as a show-piece for a successful human rights policy. At the same time, authorities often are shying away from implementing anti-racist measures. Such an alibi function of the specialised body has to be clearly refused. The national specialised institution must be allowed to tackle any field or topic or case it wishes. It

must have the freedom to raise its voice – even against government decisions and policies, and even against politicians some of whom are quick to denounce the Institution's independent ways. Independence calls for financing which enables the institutions to take independent action. In Switzerland, the Federal Commission against Racism (FCR) is on the safe side by being financed by the government. In other countries, Parliament might be the more faithful partner. The funds at our disposal, however, do not suffice to launching public campaigns or in-depth education programmes against racism. The FCR thus has to look out for partners in civil society: employers, associations and the like. Such joint venture also means joint efforts against racism, and therefore is a good thing.

Let me turn to the assistance offered to the victims of racism. A Commission's asset naturally lies in the diversity its members represent and in the multiplicatory role it can play in society. In comparison to an Ombudsman, however, a Commission's position is less anchored in the judicial system. In Switzerland, the FCR mainly can offer its professional experience and its good services when people seek the Commission's advice or mediation. Our aim is, with the assistance of the government and the NGOs, to create a dense network for victims of racism and discrimination in order to offer counselling and mediation to everybody in need of it.

Another important point is reporting and monitoring. The Federal Commission against racism has noticed that its reports on hot

The national specialised institution must be allowed to tackle any field or topic or case it wishes.

topics in migration policy, on the dangers of a segregated society, on anti-Semitism, on the situation of Muslims in our country, or on the Swiss Sinti and Travellers are well heard and widely commented by the media. But often, they are reluctantly received by the government, and frequently contested by the right wing parties. This echo shows the need for such reports. By denouncing racist tendencies in society the commission fulfils its most important duty, namely to be a warning voice, at the vanguard to promote Human rights and the fight against Racism.

In this role, the FCR will see to it that the government will take in hand the implementation of the programme of action on national level. In March, the FCR has organised a national conference in order to promote the results of the Strasbourg conference and to spread the knowledge about what would be happening in Durban. We believe that the programme of action is packed with powerful guidelines for the future and we will be there and do our job to realise them. ■

By denouncing racist tendencies in society the commission fulfils its most important duty.

Zusammenfassung

Unabhängigkeit ist das erste Gebot für eine nationale Institution, die den Menschenrechten oder dem Kampf gegen Rassismus verpflichtet ist. So lautete die Kernaussage der Rede der Vizepräsidentin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR), Cécile Bühlmann, an der UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus (WCAR) in Durban. Es bestehe die Gefahr, dass eine Regierung versuche, eine nationale Institution als Feigenblatt für ihre angeblich untadelige Menschenrechtspolitik zu missbrauchen. Eine solche Alibifunktion dürfe nicht hingenommen werden. Vielmehr müsse sich eine Institution das Recht herausnehmen dürfen, in jedem ihr wichtig scheinenden Bereich aktiv zu werden. Sie müsse ihre Stimme erheben, nötigenfalls sogar gegen die Regierung oder einzelne Politiker. Eine Unabhängigkeit der Institution bedinge allerdings das Vorhandensein finanzieller Mittel. In der Schweiz werde die EKR von der Regierung finanziert, doch das Geld reiche beispielsweise nicht, um breit angelegte Kampagnen zu lancieren. Die EKR könne jedoch ihre guten Dienste anbieten, informierend oder vermittelnd eingreifen und sich für die Opfer von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit einsetzen.

Résumé

L'indépendance est une priorité pour une institution nationale engagée dans la défense des droits de l'Homme ou dans la lutte contre le racisme. C'est ce qu'a souligné Mme Cécile Bühlmann, vice-présidente de la Commission fédérale contre le racisme (CFR), lors de son discours prononcé à la Conférence mondiale contre le racisme à Durban. Il y a toujours un risque, a-t-elle dit, qu'un gouvernement essaie d'utiliser une institution nationale comme «feuille de vigne» pour masquer sa soi-disant irréprochable politique en matière de droits de l'Homme. Utiliser une institution comme alibi n'est pas acceptable. L'institution devrait pouvoir s'arroger le droit d'intervenir dans tous les domaines qui lui paraissent importants. Elle devrait même pouvoir s'exprimer, contre le gouvernement ou contre un politicien en particulier, si nécessaire. Pour être indépendante, une institution doit disposer de moyens financiers. En Suisse, la CFR est financée par le gouvernement. Elle ne dispose cependant pas de suffisamment d'argent pour lancer de grandes campagnes, par exemple. La CFR peut quand même proposer ses bons offices, informer, intervenir comme médiatrice et s'engager en faveur des victimes d'actes xénophobes ou racistes.

Riassunto

L'indipendenza è il primo imperativo per un'istituzione nazionale che si impegna a favore dei diritti umani e nella lotta al razzismo. Questo il nocciolo del discorso della vicepresidente della Commissione federale contro il razzismo (CFR) Cécile Bühlmann in occasione della Conferenza mondiale contro il razzismo svoltasi a Durban. Secondo la signora Bühlmann vi è il rischio che un governo tenti di usare un'istituzione nazionale come foglia di fico per mascherare una politica dei diritti umani non irreprensibile; una funzione d'alibi, questa, che trova inammissibile. A suo avviso, un'istituzione deve potersi prendere il diritto d'intervenire ovunque lo ritenga opportuno e far sentire la propria voce, se necessario rivolgendosi anche contro il governo o singoli politici. Per essere indipendente – ricorda – un'istituzione deve disporre di risorse finanziarie. A questo proposito cita l'esempio della CFR: finanziata dal governo, pur non avendo i mezzi per lanciare grandi campagne, è in grado di offrire buoni servizi, d'intervenire a titolo informativo o come mediatrice e d'impegnarsi a favore delle vittime di atti di razzismo e xenofobia.

Evaluation critique de la WCAR du point de vue des jeunes

Karolina Frischkopf

Le racisme est une notion complexe et subtile reposant sur une construction sociale. Des doutes à propos de l'esclavage, du colonialisme et de l'impérialisme ainsi que des accusations et embellissements sont apparus au cours de la Conférence mondiale contre le racisme (WCAR). Les droits de l'Homme font partie du jeu politique. Le respect et le courage civil devraient devenir des fondements unificateurs.

Le racisme est une notion extrêmement complexe, subtile et difficile à saisir, en partie parce qu'elle repose sur l'affirmation réfutée depuis longtemps de l'existence de races biologiques. Les races n'existent pas, mais la construction sociale du racisme agit encore aujourd'hui à tous les niveaux de la vie publique et privée. Les manières dont le racisme se révèle au quotidien sont illimitées et s'étendent d'une pointe d'ironie jusqu'au meurtre prémédité.

Je me souviens très bien d'une situation où j'ai eu pour la première fois l'impression d'être témoin d'une offense difficile à identifier. Suite à un déménagement, j'ai amené mon album de photos dans ma classe, dans ma nouvelle école. Apercevant la photo de ma meilleure amie Tonia, l'une de mes nouvelles camarades s'écria: «Mais elle est noire!» Ce n'est pas le constat en soi qui, ayant provoqué le ricanement de la classe, m'a blessée, mais le ton très méprisant et irrespectueux dans la voix.

Les races n'existent pas, mais la construction sociale du racisme agit encore aujourd'hui.

World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, c'est un titre finalement très ambitieux pour une semaine de conférence, même aux yeux d'une jeune idéaliste. Une

seule semaine pour développer des stratégies à l'encontre de phénomènes qui sont décisifs pour l'«être ou ne pas être», pour la guerre, le génocide et les crises économiques: il y a de quoi interpellier avec cynisme les personnes extérieures, et pas seulement elles. Il s'agit notamment de phénomènes qui font beaucoup de mal, de manière parfois incompréhensible, par l'aspect arbitraire de leur jugement, portant à la fois sur les autres et sur leur différence.

Il aurait peut-être été plus fructueux si le «a» de *«against»*, dans WCAR, signifiait *«about»* et si des questions fondamentales de définition avaient été posées. Car, incroyable mais vrai, quelques questions restaient en suspens. Où commence et où finit le racisme? Par exemple, l'esclavage, le colonialisme et l'impérialisme sont-ils englobés dans l'intitulé? Comment mener une discussion constructive à propos d'un phénomène complexe et chargé d'émotions comme le racisme si les participants ne s'entendent pas sur les formes, la portée et les victimes? Comment développer des stratégies s'ils ne savent pas contre quoi ils luttent? Même le cadre diplomatique d'une conférence mondiale ne peut, dans une telle situation, empêcher une opposition douloureuse entre la perspective de victime et celle de bourreau.

Cette opposition a eu lieu à Durban, de manière violente et bouleversante. Tandis que les pays affectés se battaient pour la reconnaissance des dommages et souffrances historiques et présents, les pays présumés coupables s'efforçaient d'apporter les preuves de leur innocence. Deux monologues concouraient donc à Durban, courtisant des alliés potentiels, tout en évitant soigneusement l'écoute mutuelle...

En tant qu'une des rares jeunes novices, mon privilège était justement celui de l'écoute et de la volonté de compréhension. En tendant attentivement l'oreille, je dus constater que les victimes des contextes globaux peuvent devenir des auteurs du crime à un niveau régional et national, par exemple lorsqu'il s'agit de la question du droit à la protection. Les minorités nationales sont-elles menacées? Des formes multiples de racisme existent-elles? Les droits fondamentaux doivent-ils être garantis pour tout le monde? Et ainsi de suite...

Une fois de plus, je me demandais comment des sujets sans controverse aux yeux des profanes deviennent de vraies énigmes pour les habitués et experts d'une conférence mondiale. Cela ne peut tenir ni à des connaissances imprécises de la réalité, ni à un manque de compréhension face aux victimes. C'est plutôt l'arbitraire jeu politique qui utilise les droits de l'Homme comme une valeur que l'on peut mettre en jeu ou parfois même négliger. Ces droits sont confirmés et affirmés dans la mesure où il est possible d'en retirer des avantages prévisibles pour l'unité politique et une bonne réputation; ils sont par contre niés, ignorés ou oubliés si les conséquences de leur application cohérente menacent de tourner au vinaigre politique.

Face à ce constat, il semble inutile de commenter les résultats de la WCAR.

Quelle est en effet la valeur d'un compromis à propos des abus historiques du racisme évoqués plus haut, attestant avec bonté de l'existence de victimes de l'esclavage, du colonialisme et de l'impérialisme, mais ex-

C'est l'arbitraire
jeu politique qui utilise
les droits de l'Homme
comme une valeur que
l'on peut mettre
en jeu.

cluant délibérément les auteurs des crimes? Cela a-t-il un sens de traiter de l'élaboration de stratégies en faveur du respect des droits de l'Homme, si l'application de ces derniers dépend largement de la situation politique du moment?

Avant de lancer des processus comme la WCAR, qui risquent de ne pas avoir beaucoup d'effets concrets, peut-être vaudrait-il mieux attendre qu'il soit possible de construire sur des bases solides de respect mutuel. Un tel fondement respectueux prend racine dans chaque citoyen et citoyenne; ce sont eux qui doivent décider de la situation politique et veiller au respect de certains principes de base. Ce sont eux aussi qui deviennent des victimes et des bourreaux au quotidien et qui jugent les autres sans respect.

Même si la WACR n'est pas un excellent exemple de concertation au niveau global, je suis intimement persuadée que nous devrions chercher à élaborer des stratégies contre le racisme de cette manière, pour autant qu'une certaine disponibilité envers le dialogue préexiste. Son application concrète peut toutefois se réaliser uniquement avec, de la part de chacun et chacune d'entre nous, une bonne part de courage civil. L'encouragement de celui-ci est la tâche à laquelle doivent s'atteler ma génération et la suivante, ayant l'avantage d'avoir grandi dans un monde global et d'avoir pu très tôt nouer des amitiés avec des Tonia. Espérons que les blessures entre les fronts de la WCAR deviendront rapidement des cicatrices de l'histoire qui serviront comme des aide-mémoire et des porteurs d'espoir en faveur des droits de

Où commence
et où finit le
racisme?

l'Homme!

Karolina Frischkopf est étudiante en hautes études internationales et sciences politiques à Genève. Elle est membre des comités du CSAJ (Conseil suisse des activités de jeunesse), du NCBI (National Coalition Building Institute) et du Forum contre le racisme. Elle a été la représentante des ONG et de la jeunesse dans la délégation suisse à la WCAR, à Durban, en 2001.

Avant de lancer des processus comme la WCAR, peut-être vaudrait-il mieux attendre qu'il soit possible de construire sur des bases solides de respect mutuel.

Zusammenfassung

Rassismus ist ein komplexer Begriff – subtil und schwer fassbar –, der auf einem sozialen Konstrukt beruht, da es die biologischen Rassen, wie früher behauptet wurde, gar nicht gibt. Rassismus spielt sich auf allen Ebenen des öffentlichen und privaten Lebens ab. Wie schwierig es ist, eine global gültige Rassismusdefinition zu finden, zeigte sich an der Weltkonferenz gegen Rassismus (WCAR) in Durban im Jahr 2001, als es darum ging, Fragen im Zusammenhang mit Sklaverei, Kolonialismus und Imperialismus zu erörtern. Die Sichtweisen von Opfern und Tätern sind nie deckungsgleich, doch beide Seiten können sich über einen Kompromiss verständigen. Es ist schwierig, eine Bilanz der WCAR zu

ziehen – allein schon deshalb, weil die Menschenrechte noch nicht Teil des politischen Spiels sind. Respekt und Zivilcourage sollten als verbindende Grundlage für andere Weltkonferenzen dienen und die Erfahrungen der WCAR den Heilungsprozess der Geschichte einleiten.

Riassunto

Quella del razzismo è una nozione complessa, dai contorni sfumati e difficile da afferrare, che si fonda su una distinzione artificiale dell'umanità in razze biologiche, come si diceva una volta. Manifestazioni di razzismo possono aversi a tutti i livelli della vita pubblica e privata. La difficoltà di trovare una definizione globalmente valida del razzismo è apparsa evidente quando, in occasione della Conferenza mondiale contro il razzismo (WCAR) svoltasi nel 2001 a Durban, si sono affrontate alcune questioni che ruotano attorno alla schiavitù, al colonialismo e all'imperialismo. Le posizioni delle vittime e dei persecutori, pur essendo distanti, non sono inconciliabili. È difficile fare un bilancio della WCAR, anche perché i diritti umani non sono ancora entrati a far parte del gioco politico. L'auspicio per il futuro è che il rispetto e il coraggio civile servano da base per altre conferenze mondiali e che le esperienze della WCAR assumano il valore simbolico di cicatrici della storia.

Einiges ist schon erreicht – anderes bleibt noch zu tun

Doris Angst Yilmaz

Anders als an den ersten beiden Weltkonferenzen gegen Rassismus wurden im September 2001 in Durban (Südafrika) sowohl eine Deklaration der Staaten als auch ein Aktionsplan verabschiedet. Praktisch alle Anliegen der Schweizer Delegation fanden Eingang in die Schlussdokumente der WCAR. Nach der Konferenz legte Bundesrätin Ruth Dreifuss in einem Schreiben die geplante Umsetzung der Ergebnisse der Weltkonferenz gegen Rassismus in der Schweiz dar.

Die UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus (*World Conference against Racism, WCAR*) war ein Erfolg – trotz aller politischen Spannungen, die sich am Israel-Palästina-Konflikt, an der Frage von Reparationszahlungen an Afrikaner und Menschen afrikanischen Ursprungs für das durch Sklavenhandel, Sklaverei und Kolonialismus erlittene Unrecht und an der Anerkennung des Holocausts als eines der einzigartigen historischen Ereignisse entzündeten.

Anders als an den ersten beiden Weltkonferenzen gegen Rassismus von 1978 und 1983 verabschiedeten die Teilnehmenden in Durban eine Deklaration und einen Aktionsplan, wenn auch erst im allerletzten Moment. Die Schweizer und viele andere Delegationsmitglieder, die sich vorher über Monate für die Formulierung der Texte eingesetzt hatten, halten die Papiere für eine solide Basis, auf der in den nächsten Jahren das Engagement der Staaten und der Zivilgesellschaften gegen Rassismus aufbauen kann.

Sozialer Aspekt der Diskriminierung mit einbezogen

Ein genehmigtes Kompromisspapier versucht, das durch Kolonialismus, Sklaverei und Sklavenhandel verursachte Leiden zu würdigen, ohne dass daraus rechtliche Folgen in

Form von Entschädigungsklagen entstehen können. Sklaverei und Sklavenhandel werden zudem als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet.

Die Weltkonferenz legte einen besonderen Akzent auf die Wahrnehmung der Opfer von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz und auf die Frage, wie diese besser geschützt und ermächtigt werden könnten. Be-

achtenswert ist die Feststellung, dass es zu Mehrfachdiskriminierungen gegenüber Frauen und Mädchen kommen kann, wenn sich Geschlecht, Hautfarbe, Ethnie oder Nationalität und tiefer sozialer Status

kumulativ zu Ungunsten der Betroffenen auswirken. Auch mit der Feststellung, dass Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge und Asylsuchende zu den Zielgruppen von Rassismus gehören, machte die Konferenz einen zukunftsgerichteten Schritt. Die Anerkennung dieser Gruppe als eine Zielscheibe von rassistisch motivierter Diskriminierung reicht über die klassische Definition von Rassismus auf Grund der Ethnie und Hautfarbe hinaus und bezieht den sozialen Aspekt der Diskriminierung mit ein.

Schweizer Anliegen fanden Eingang in die Schlussdokumente

Die Schweizer Delegation setzte sich unter der Leitung der Generalsekretärin des Eidg. Departements des Innern, Claudia Kaufmann, aus Beamten des EDA und des EDI, der Vizepräsidentin der Eidg. Kommiss-

Die Weltkonferenz legte einen besonderen Akzent auf die Wahrnehmung der Opfer von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz.

Die Schweiz setzte sich in Durban dafür ein, dass die bestehenden internationalen Menschenrechtsinstrumente nicht geschwächt werden.

sion gegen Rassismus, Boël Sambuc, einer Vertreterin der NGO und einer Vertreterin der Jugendorganisation SAJV zusammen. Die im Mandat des Bundesrats an die Delegation festgehaltenen Schweizer Anliegen – nämlich die Schaffung und Stärkung nationaler Institutionen gegen Rassismus, die Forderungen nach Nichtdiskriminierung im Bildungswesen und die Thematisierung des Rassismus im Erziehungsbereich, die *Ex-officio*-Verfolgung der Täter und die Bekämpfung rassistischer Websites auf dem Internet sowie ein engagiertes Monitoring im Bereich der Rassismusbekämpfung – fanden Eingang in die Schlussdokumente. Ebenso wurde der Aufruf nach Respektierung des humanitären Völkerrechts auch im Zusammenhang mit der Rassismusthematik in die Dokumente aufgenommen. Die Schweiz setzte sich in Durban dafür ein, dass die bestehenden internationalen Menschenrechtsinstrumente nicht geschwächt werden und deren Bedeutung auch für die Bekämpfung von Rassismus erkannt wird.

Erstmals öffneten sich die Konferenztüren auch für eine offizielle Teilnahme nationaler Menschenrechtsinstitutionen und jener spezialisierten Institutionen wie der Eidg. Kommission gegen Rassismus, die zur Bekämpfung des Rassismus geschaffen worden sind. Die nationalen Institutionen trafen sich zu einer gemeinsamen Vorkonferenz. In einem Statement vor dem Plenum der Weltkonferenz konnte die zweite Vizepräsidentin der EKR, Cécile Bühlmann, die Meinung der Eidg. Kommission gegen Rassismus artikulieren (vgl. ihre Ansprache, S. 70 f.).

Weltweite Umsetzung der WCAR

Die UNO-Vollversammlung rief in der Folge sämtliche Staaten auf, Nationale Aktionspläne (NAP) zur Umsetzung der Welt-

konferenz zu entwickeln; in Strassburg organisierte der Europarat im Februar 2002 eine erste *Follow-up*-Konferenz. Die

Frage stellt sich, wieweit in den Ländern Postulate der Weltkonferenz bereits umgesetzt oder auf die Schiene gebracht worden sind und wo Lücken bestehen. Die Frage stellt sich auch, ob ein Nationaler Aktionsplan von der Regierung, also von oben her, bestimmt werden oder ob der NAP in einer Debatte innerhalb der zivilen Gesellschaft entwickelt werden soll. Die Schweiz entschied sich für das zweite Vorgehen, das allerdings komplexer und aufwändiger ist. Sie fand damit in Strassburg das Lob der europäischen Nichtregierungsorganisationen.

Und in der Schweiz?

Im Juni richtete die Vorsteherin des Eidg. Departements des Innern, Bundesrätin Ruth Dreifuss, ein Schreiben an alle interessierten Bundesdepartemente und Bundesämter, an alle Kantone, an die Kirchen, Nichtregierungsorganisationen oder sonst mit dem Thema befassten Kreise und legte die geplante Umsetzung der Ergebnisse der Weltkonferenz gegen Rassismus dar. In einem ersten Schritt soll bis Ende 2002 in gedruckter Form und wenn möglich auch übers Internet der Text der politischen Deklaration und des Aktionsplans der Weltkonferenz auf Deutsch und Französisch publiziert werden.

Daraufhin soll eine Aufstellung bereits Erreichtes und vorhandene Lücken dokumentieren und als Grundlage für Anhörungen dienen, welche der Bund mit der Verwaltung und allen interessierten Institutionen führen wird. Diese Anhörungen dienen dazu, in einer gemeinsamen Entscheidungsfindung vier bis fünf Aktionsstränge zu entwickeln, damit eben gerade nicht der Staat allein bestimmt, was getan werden soll und was nicht.

Auch die Schweiz
hat allen Grund,
sich mit der Umsetzung
der Weltkonferenz
zu befassen.

In einem dritten Schritt sollen die gemeinsam bestimmten Aktionsstränge nachhaltig realisiert und auch mit einem Monitoring begleitet werden. Dieses partizipative Vorgehen erfordert Geduld und Zeit, ist aber als gestalteter Prozess selbst eine wirksame Umsetzungsmassnahme. Sicher sind schon viele der Massnahmen, die in der Schweiz gegen Rassismus getroffen wurden, im Sinne der Weltkonferenz – und dies waren auch die Punkte, welche die Schweizer Delegation an der Konferenz hervorhob. Zu nennen sind das Diskriminierungsverbot von Art. 8 der neuen Bundesverfassung sowie die Schaffung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) und der neu errichteten verwaltungsinternen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB). Mit der Strafverfolgung gemäss Art. 261^{bis} (Rassendiskriminierung als Officialdelikt) hat die Schweiz gute Erfahrungen gemacht – die Inkenntnissetzung der Behörden kann durch jedermann, nicht nur über eine Klage des Opfers, erfolgen.

Lücken im Schutz vor Rassismus und rassistischer Diskriminierung klaffen nach Meinung der EKR bei der Sensibilisierung der kantonalen Polizeiorgane, beim Ausländerrecht und in der Zivilgesetzgebung, was sich in den sensiblen Bereichen Wohnen und Arbeit bemerkbar macht. Beim Einbürgerungsprozedere hat eine neue Studie der Universität Genf nachgewiesen, dass in den untersuchten Gemeinden rassistisch motivierte Diskriminierungen gegen Kandidaten und Kandidatinnen aus dem Balkan und der Türkei vorkamen. Eine weitere Problematik in unserem Land stellt die anhaltende Ausgrenzung der Fahrenden und ihrer Lebensweise sowie

neu von Personen dunkler Hautfarbe, vor allem aus Afrika, dar. Auch die Schweiz hat also allen Grund, sich mit der Umsetzung der Weltkonferenz zu befassen.

Weitere Informationen zur Weltkonferenz sind abrufbar unter der Internet-Adresse www.unhcr.ch/html/racism. ■

Doris Angst Yilmaz ist Leiterin des Sekretariats der EKR und war Mitglied der Schweizer Delegation an der WCAR 2001 in Durban.

Die UNO-
Vollversammlung rief
sämtliche Staaten auf,
Nationale Aktionspläne (NAP)
zur Umsetzung der
Weltkonferenz zu
entwickeln.

Résumé

Contrairement aux deux premières Conférences mondiales sur le racisme, la Conférence (WCAR) qui s'est tenue à Durban (Afrique du Sud) en septembre 2001 a vu l'adoption d'une déclaration politique, ainsi que d'un plan d'action. La Conférence a mis un accent particulier sur la défense des victimes du racisme, la xénophobie et l'intolérance. En constatant que les immigrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile appartenaient aussi à des groupes visés par le racisme, la Conférence est allée au-delà de la définition classique du racisme fondée sur l'ethnie et la couleur de peau. Elle a aussi inclus l'aspect social. Il a également été souligné que l'on pouvait arriver à des formes de discriminations multiples, si la race, la couleur de peau, l'ethnie ou la nationalité, et un statut social très défavorisé s'additionnaient au détriment des personnes concernées. Pratiquement toutes les propositions de la délégation suisse ont été prises en compte lors de la rédaction des documents finaux. En juin dernier, la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss a présenté, dans un message à tous les cercles intéressés, les projets d'application des conclusions de la Conférence mondiale contre le racisme en Suisse.

Riassunto

Diversamente dalle prime due edizioni, la Conferenza mondiale contro il razzismo (WCAR) tenutasi nel mese di settembre del 2001 a Durban (Sudafrica) ha varato una dichiarazione politica e un programma d'azione. Un accento particolare è stato posto sul concetto di vittime di atti di razzismo, xenofobia e intolleranza. Rilevando che tra queste figurano anche migranti, profughi e richiedenti l'asilo, la conferenza ha ampliato la definizione classica di razzismo fondato solamente su etnia e colore della pelle e ha incluso anche l'aspetto sociale. Si è altresì sottolineato il rischio di discriminazioni multiple in caso di presenza contemporanea di fattori sfavorevoli legati al sesso, al colore della pelle, all'etnia e alla nazionalità d'un lato e allo status sociale dall'altro. Nei documenti finali sono stati considerati praticamente tutti gli argomenti che stavano a cuore alla delegazione svizzera. Nel mese di giugno la consigliera federale Ruth Dreifuss ha illustrato in una lettera a tutti i gruppi interessati il modo in cui si prevede di attuare in Svizzera le decisioni della Conferenza mondiale contro il razzismo.

Hotelbetrieb fördert die Menschenwürde

Als Gast im *Hotel Margna in Sils-Baselgia* im Engadin wird man auf dem Zimmer mit der folgenden Nachricht begrüsst:

Das «Margna-Team» stellt sich vor ... oder warum macht es Freude, im Schweizer Gastgewerbe zu arbeiten

Samstags, sonntags arbeiten ... unregelmässige Arbeitszeiten ... morgens schon in aller Herrgottsfrühe präsent sein ... immer für den Gast da sein ... Überstunden machen ... Mitarbeiterprobleme ... schlechte Entlohnung ... relativ tiefes soziales Ansehen ... und, und, und ... Wenn man dies liest, könnte man wirklich denken, die Berufe im Gastgewerbe hätten nur negative Seiten. Dass dem nicht so ist, können Ihnen über sechzig motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im «Margna» bestätigen. Eine bunt zusammengewürfelte Frau- und Mannschaft aus Portugal, Italien, der Schweiz, Deutschland, Grossbritannien und Serbien hat es sich zum Ziel gesetzt, Ihren «Margna»-Aufenthalt zu einem unvergesslichen Erlebnis zu gestalten. Täglich mit «neuen» Menschen in Kontakt treten, ob dies die Zimmerfrau aus Lissabon oder der Servicemitarbeiter aus Chiavenna ist, erfordert viel Flexibilität, ist eine wunderbare Herausforderung und macht den Geist offen und tolerant. Auf dem Frühstückstisch präsentiert sich die «Margna Morga Zitig», die neben dem Wetterbericht und aktuellen Veranstaltungen auch folgenden Abschnitt enthält:

Dragisa und Verica Marjanovic

Unsere beiden serbischen Mitarbeitenden sind dem «Margna» schon seit 12 Jahren treu und bereits seit 25 bzw. 20 Jahren im Engadin. Die beiden kennen jeden Winkel des

Hotels. Portier Dragisa, «Drago» genannt, verwaltet Ihre Skier und Koffer und macht unter anderem auch die Vertretung für den Nachtportier. Verica, liebevoll auch «Mama Verica» gerufen, ist des «Margnas» langjährigste Zimmerfrau und immer die Ruhe in Person. In ihrem Heimatdorf wurde sogar eine Strasse nach Dragos Familie benannt.

Neuchâtel fête la journée internationale contre le racisme

Le forum *Tous différents – Tous égaux* de Neuchâtel doit son nom à la Campagne contre le racisme de 1994, que le Conseil de l'Europe avait destinée à la jeunesse. Il réunit sous son toit différentes ONG engagées dans la lutte contre le racisme. Chaque année, aux environs du 21 mars, Journée internationale contre le racisme, le forum organise des journées d'information et de sensibilisation dans différentes villes du canton de Neuchâtel. Passantes et passants sont interrogés sur le sujet, des tables rondes sont organisées dans les restaurants. On y trouve également une ambiance et une musique qui s'adressent avant tout à un public jeune. Des activités culturelles, telles que des concours de dessins pour enfants sur le thème de la couleur de peau, par exemple, y trouvent aussi leur place. De ce fait, un cercle élargi de participants est déjà confronté au problème du racisme et à la lutte contre ce phénomène lors du travail préparatoire. La coordination de la manifestation est assurée par le Bureau cantonal du délégué aux étrangers. En 2002 et 2003, la Journée internationale contre le racisme est soutenue par le *Fonds de projets de lutte contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme* de la Confédération. On veut souligner ainsi l'intérêt de ce projet pilote pour d'autres cantons et communes.

Varia

*Université d'été des droits
de l'Homme de Genève*

Promouvoir des droits pour tous

Créée en 1995, l'Université d'été des droits de l'Homme (UEDH) organise chaque année à Genève des formations courtes de niveau universitaire dont la principale se déroule à l'ONU, au mois d'août, pendant la réunion de la Sous-Commission des droits de l'Homme et du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). Elle co-organise également d'autres formations en Suisse et à l'étranger en partenariat avec d'autres universités et ONG. L'UEDH est financée par le Département fédéral des affaires étrangères, l'Unesco, la Loterie Romande, la Ville de Genève, d'autres communes genevoises et divers sponsors privés. Elle vient d'obtenir un financement du Département fédéral de l'intérieur (DFI) pour le lancement d'une formation d'une semaine centrée sur la promotion des droits de l'homme et la lutte contre le racisme en Suisse.

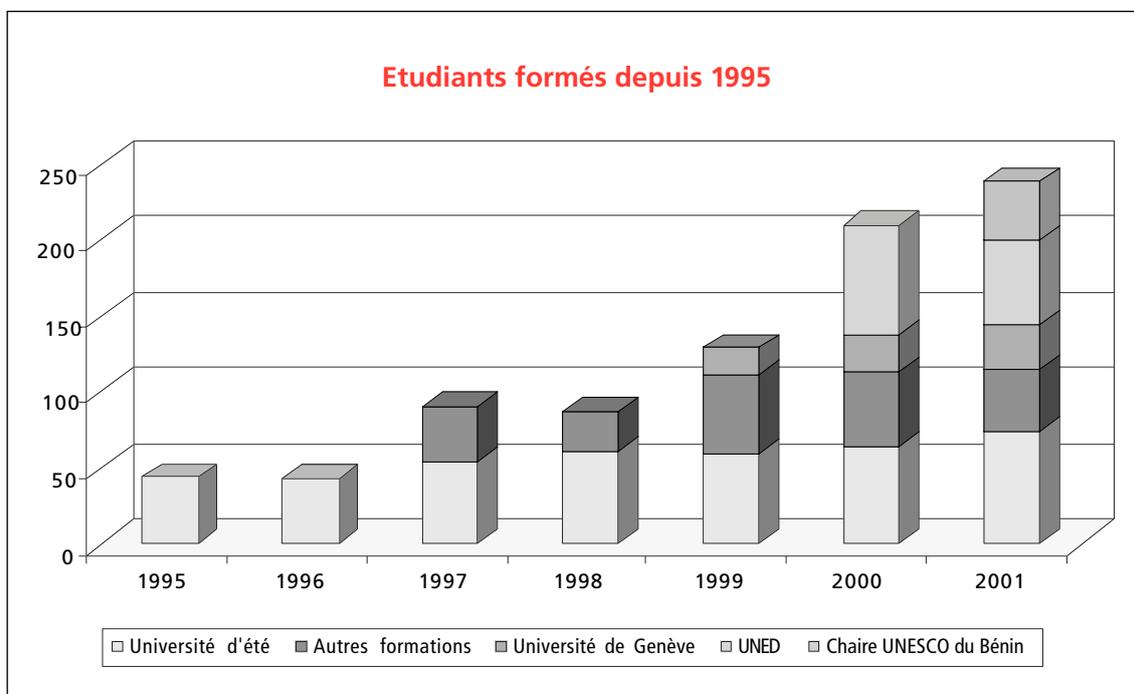
L'objectif premier de l'UEDH est de créer à Genève un espace de formation de niveau universitaire en prise directe avec la pratique des négociations internationales. Siège du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et de nombreuses autres organisations internationales, Genève est un centre de communication privilégié où se côtoient militants et diplomates, fonctionnaires internationaux et universitaires. L'objectif élargi est de créer un effet multiplicateur en s'associant à d'autres universités en Suisse et dans le monde et d'apporter un soutien pédagogique à des projets dans les zones à risque. L'ambition des organisateurs est de mettre ces ressources et cette expertise au service d'un

réseau mondial œuvrant à la promotion d'une véritable culture des droits de l'Homme, universellement partagée.

Du fait de ses liens privilégiés avec la Genève internationale, c'est d'abord sa vocation pratique qui fait de l'UEDH une formation originale. Les sessions sont organisées en collaboration étroite avec le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, le Bureau international de l'éducation et d'autres organisations qui offrent soutien logistique et expertise durant les sessions. Les participants assistent à titre d'observateurs aux réunions annuelles de la Sous-Commission des droits de l'Homme et du Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). Cette participation leur permet non seulement de se familiariser avec la pratique de la négociation internationale, mais aussi de prendre la pleine mesure du système de protection des Nations Unies.

Le système de protection des droits de l'Homme des Nations Unies

L'UEDH entend aussi répondre aux attentes d'un public dont les intérêts ne sont pas exclusivement universitaires: public scolaire, milieu associatif, médias. Elle s'est associée à l'Association Internet pour la promotion des droits de l'Homme (AIDH) dans la création et l'actualisation d'un site: www.droitshumains.org. Il répond aux questions du néophyte et constitue un véritable outil de travail et de réflexion pour ceux qui souhaitent approfondir un sujet ou constituer un dossier. Outre les rubriques «Combattre le racisme» et «Apprendre la Shoah», on y trouve une présentation interactive du système de protection des droits de l'Homme des Nations Unies, une bibliothèque et un dictionnaire. Il héberge également la formation en ligne de l'UEDH, rendant ainsi la première partie du programme accessible à



toute personne désireuse de parfaire ses connaissances dans ce domaine.

Au cours des trois dernières années, l'UEDH a non seulement reconduit sa formation initiale, mais également répondu aux demandes d'autres universités qui souhaitent pouvoir bénéficier de ses relations privilégiées avec l'ONU, les activités de l'UEDH ayant connu un essor sans précédent. L'origine de ce succès réside dans la valeur ajoutée des programmes qui permettent d'offrir simultanément une formation courte de niveau universitaire et une expérience pratique de la négociation internationale en matière de droits de l'Homme.

Financée par le Fonds de projets de lutte contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme, une première session de formation centrée sur les problèmes et violations rencontrés en Suisse et les remèdes qu'il est possible d'y apporter est prévue en janvier 2003. Elle est destinée aux publics des secteurs as-

sociatif et éducatif et sera co-organisée par la *Fondation éducation et développement (FED)*, *Menschenrechte Schweiz (MERS)*, *Mondial contact* et l'*Association romande contre le racisme (ACOR)*, cette dernière assurant le lien avec les collectifs de victimes. Elle se déroulera simultanément à Genève et à Berne.

Privilégiant la prévention sans pour autant négliger le droit, les modules traiteront de la sociologie du racisme ordinaire, de l'éducation multiculturelle, des rapports de pouvoir au travail, de la gestion des relations interculturelles dans l'entreprise et à l'école, de la protection des minorités et du droit des victimes. Des ateliers seront consacrés aux techniques de médiation, prévention et résolution de conflits et à une réflexion sur l'altérité et le vivre ensemble. Une introduction au système universel de protection des droits de l'Homme sera assurée via le site Internet de l'UEDH. Elle sera suivie d'une présentation des instruments juridiques et de la jurispru-

dence suisse dans le cadre d'une comparaison avec les systèmes international et européen.

L'UEDH entend enfin continuer à participer à un nombre limité de projets de partenariats avec des ONG et des universités situées dans les zones à risque. Le succès de la formation initiale et les nombreuses demandes dont l'UEDH est saisie chaque année attestent des besoins de formation sur le terrain.

Les sessions pour dirigeants autochtones sont porteuses d'un dynamisme propre débouchant sur des formations sur mesure destinées à des publics très ciblés. Les anciens participants jouent un rôle déterminant dans ces programmes.

L'expérience pédagogique menée avec l'Université Simón Bolívar en Equateur grâce à un financement de la *Direction du développement et de la coopération* (DDC) devrait servir de tête de pont à d'autres opérations de même type en Amérique latine.

La session organisée par la Chaire Unesco de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin forme chaque année une quarantaine de participants originaires des deux sous-régions d'Afrique du centre et de l'Ouest. Elle devrait, elle aussi, servir de modèle à d'autres projets de collaboration à vocation régionale.

Buchbesprechung

Unterschiedliche Erfahrungen schwarzer Menschen

Die Erfahrungen, die schwarze und weisse Menschen in der Schweiz miteinander machen, haben sich im Lauf der Zeit geändert. Noch vor wenigen Jahrzehnten durfte ein Kind auf offener Strasse mit dem Finger auf einen Mann zeigen und sagen: «Schau mal, ein Neger!» Meistens lächelte der so Angesprochene freundlich zurück, im Bewusstsein, dass hier ein Kind zum erstenmal in seinem Leben einen «schwarzen Mann» gesehen hatte. Im Buch *Black, Noir, Schwarz* erinnert sich eine gebürtige US-Amerikanerin: «Früher, vor 15 Jahren, kamen viele Leute auf mich zu, wollten etwas reden; ich wurde zum Kaffee eingeladen und so. Aber jetzt werden die Schwarzen anscheinend mehr und mehr zu einem Problem. Heute gehen sie nicht mehr einfach als exotische Vögel durch.»

Die Folgen davon können rassistische Attacken sein – versteckte, verbale oder gar handgreifliche. Die Anfeindungen können von Schweizerinnen und Schweizern kommen oder von Menschen, die selber einer Minorität angehören und nun ihrerseits ein Opfer suchen, das vermeintlich auf einer noch tieferen Stufe steht: «Natürlich habe ich schon Beleidigungen erlebt wegen meiner Hautfarbe», sagt ein Musiker aus der Karibik, «aber immer nur von anderen Ausländern, von Elsässern etwa oder Jugoslawen.»

Gelegentlich stellt sich die Frage, ob tatsächlich Rassismus mitspielt oder ob sich die Betroffenen eine böse Absicht nur einbilden. Beispielsweise dann, wenn eine Mutter aus Westafrika klagt: «Auch meine Kinder er-

leben Rassismus, in der Schule zum Beispiel. Meine Tochter beklagt sich oft, dass die anderen Kinder sie «schwarz» nennen.» «Schwarz» – bedeutet dieses «Eigenschaftswort» bereits eine Herabminderung?

Black, Noir, Schwarz ist in jedem Fall aber der Titel eines Buches, das im Jahr 2002 im Basler Opinio-Verlag herausgekommen ist. Darin kommen zwölf Personen aus Afrika, der Karibik und Nordamerika zu Wort, die alle schwarzer Hautfarbe sind und in der Region Basel leben. Jede hat ihre eigene Lebensgeschichte und jede erlebt die Reaktionen ihrer Umwelt auf andere Weise. Das Interessante an diesem Buch: Die Leserinnen und Leser haben die Möglichkeit, die ihnen vertraute Welt einmal aus einem anderen Blickwinkel kennen zu lernen – aus dem ihrer schwarzen Mitbewohner.

Martin Leutenegger

Matare, Eleonora, Jürg Schneider & Bettina Zeugin. 2002 *Black, Noir, Schwarz*, Zwölf Porträts aus Basel. Basel, Opinio-Verlag. 164 Seiten, Fr. 29.–.

FRB/SLR

Neue Ansprechpartnerin auf Bundesebene

Konkretes Engagement des Bundes

Die *Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)* im Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern ist seit dem 1. Januar 2002 innerhalb der Bundesverwaltung zuständig für alle Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Zudem obliegt ihr die Verwaltung des *Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte*.

Mit der Schaffung der FRB wird die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) von verwaltungsinternen Aufgaben in diesem Bereich entlastet und kann sich fortan vermehrt ihrer Grundlagen- und Sensibilisierungsarbeit widmen.

Ein Fonds für Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte

Der *Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte* wurde vom Bundesrat aus Anlass der Veröffentlichung des Flüchtlingsberichts der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg geschaffen. Er hat zum Ziel, landesweit eine breite Dynamik in der Bekämpfung von Rassismus und der Förderung der Menschenrechte in Gang zu setzen. Während fünf Jahren (2001–2005) ermöglicht der Fonds, Rassismus als ein gesellschaftliches Problem zu thematisieren und Massnahmen zu entwickeln, um Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit über die Dauer des Fonds hinaus auf politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ebene entgegenzutreten.

Der Fonds stellt in den Jahren 2001 bis 2005 15 Millionen Franken (d. h. rund 3 Milli-

onen Franken pro Jahr) für Bildungs-, Sensibilisierungs- und Präventionsprojekte sowie für Opfer- und Konfliktberatungsstellen bereit. Ein Sechstel dieser Summe ist für schulische Projekte reserviert. Die *Stiftung Bildung und Entwicklung (SBE)* wurde beauftragt, diese Projekte zu betreuen (www.globaleducation.ch). Als weiterer thematischer Schwerpunkt ist ein Viertel der jährlichen Unterstützungssumme für den Aufbau eines landesweiten Netzes von Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und für Hilfe in Konfliktsituationen bestimmt. Ein Adressverzeichnis, welches einen Überblick über das bestehende Angebot in der Schweiz gibt, kann bei der Fachstelle bezogen werden.

Ausschreibung 2003

Aktiv gegen Rassismus in der Schweiz – Die Impulse der Weltkonferenz gegen Rassismus und Intoleranz umsetzen.

Die Schweiz hat sich aktiv an der Vorbereitung und Durchführung der Weltkonferenz gegen Rassismus von 2001 beteiligt und setzt sich für die Umsetzung ihrer Ziele im Inland ein. Mit der Auswahl von drei Schwerpunkten, die dem Mandat entsprechen, das der Bundesrat für den *Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte* festgelegt hat, hilft die Ausschreibung 2003, die Resultate der Weltkonferenz gegen Rassismus in der Schweiz zu realisieren. Unterstützt werden Projekte zu folgenden Schwerpunkten:

- Opfer schützen
- Neuen Formen des Rassismus entgegenzutreten
- Prävention stärken

Eingabetermine sind:
15. November 2002, 1. Mai 2003

Sämtliche Unterlagen und Informationen sind auf der Homepage der FRB verfügbar: www.edi.admin.ch/ara.

Für Menschenrechte

Gegen Rassismus

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)
GS EDI
3003 Bern
Tel. 031 324 10 33
Fax 031 322 44 37
ara@gs-edi.admin.ch
www.edi.admin.ch/ara

Un nouvel interlocuteur au niveau fédéral

Des engagements concrets de la Confédération

Le *Service de lutte contre le racisme* (SLR), rattaché au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur, est dès le 1^{er} janvier 2002 l'organe compétent au sein de l'administration fédérale pour les thèmes tels la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'extrémisme de droite. En outre, le SLR assure la gestion du *Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme*.

La création du SLR permet à la Commission fédérale contre le racisme (CFR) de concentrer prioritairement son action sur le travail de fond et de sensibilisation puisque c'est le SLR qui prendra dorénavant en charge toutes les tâches internes à l'administration fédérale pour les domaines concernés.

Pourquoi un nouveau Fonds?

L'objectif du *Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme*, mis sur pied par le Conseil fédéral suite à la publication du *Rapport sur les réfugiés de la Commission indépendante d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale*, est de créer une large dynamique dans la lutte contre le racisme et dans la promotion des droits humains au niveau national. Pendant cinq ans, et au-delà de l'existence du Fonds, cette impulsion doit servir à établir le racisme comme un thème afin de développer les outils appropriés pour le combattre aux niveaux politique, social, économique.

Dans cette perspective, 15 millions de francs seront donc alloués entre 2001 et 2005 (soit environ 3 millions de francs par an), à des projets de formation, de sensibilisation et de prévention et à des centres de conseil aux victimes de discrimination et en cas de conflit. Un sixième de cette somme est destiné à des projets scolaires. La *Fondation Education et Développement* (FED) a été chargée d'encadrer les projets scolaires (site Internet: www.globaleducation.ch). Autre point thématique clé: un quart de la somme annuelle sera consacré à la mise en place d'un réseau national de centres de conseil aux victimes de discrimination raciale et d'aide en cas de conflits.

Appel d'offres 2003

Agir contre le racisme en Suisse – Les impulsions de la Conférence mondiale contre le racisme et l'intolérance.

La Conférence mondiale contre le racisme s'est déroulée en 2001 à Durban, Afrique du Sud. La Suisse a participé activement à la préparation et aux travaux de cette Conférence. Avec l'appel d'offres 2003, le *Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits*

de l'Homme souhaite apporter sa contribution à cet engagement. Sur la base des résultats de Durban, les projets soutenus dans le cadre de l'appel d'offres 2002–2003 visent à

- Renforcer la protection des victimes du racisme
- Lutter contre les nouvelles formes de racisme
- Favoriser la prévention

Deux délais de remise des dossiers:
15 novembre 2002 et 1^{er} mai 2003.

Toutes les informations sont disponibles sur la page Internet du SLR:
www.edi.admin.ch/ara

Pour les droits de l'homme

Contre le racisme

Service de lutte contre le racisme (SLR)
SG DFI
3003 Berne
Tél. 031 324 10 33
Fax 031 322 44 37
ara@gs-edi.admin.ch
www.edi.admin.ch/ara

Tutte le informazioni sul Servizio per la lotta al razzismo (SLR) e il Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo sono disponibili in italiano sulla nostra pagina internet www.edi.admin.ch/ara.

Bando 2003

Agire contro il razzismo in Svizzera – Gli impulsi della Conferenza mondiale contro il razzismo e l'intolleranza:

- Proteggere le vittime
- Lottare contro nuove forme di razzismo
- Favorire la prevenzione

Termine per l'inoltro:
15 novembre 2002 o 1° maggio 2003

Per i diritti dell'uomo

Contro il razzismo

Servizio per la lotta al razzismo (SLR)
SG DFI
3003 Berna
Tel. 031 324 10 33
Fax 031 322 44 37
ara@gs-edi.admin.ch
www.edi.admin.ch/ara

Impressum

TANGRAM – Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus
TANGRAM – Bulletin de la Commission fédérale contre le racisme
TANGRAM – Bollettino della Commissione federale contro il razzismo
TANGRAM – Bulletin da la Cumissiun federala cunter il razzissem

Nummer / numéro / numero 12, Oktober / octobre / ottobre 2002

Herausgeberin / éditeur / editore

Eidg. Kommission gegen Rassismus
Commission fédérale contre le racisme
Commissione federale contro il razzismo

Verantwortlich / responsable / responsabile

Gioia Weber

Redaktion / rédaction / redazione

Sekretariat der EKR
GS-EDI
3003 Bern
Telefon 031 324 12 93
Fax 031 322 44 37
ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr-cfr.ch

Redaktion dieser Nummer / rédaction de ce numéro / redazione per questo numero

Gioia Weber, Martin Leutenegger, Pascale Cotton

Grafische Gestaltung / conception graphique / concezione grafica

Monique Kummer, Unterägeri

Korrektorat / révision des textes / revisione testi

Textkorrektur Terminus, Luzern; Marie-Pierre Fauchère, Zürich

Bildnachweis / images / immagini

Guido Baselgia, Baar

Erscheint zweimal jährlich / paraît deux fois par année / pubblicazione semestrale

Auflage / tirage / tiratura 10000

© EKR/CFR

Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht; Belegexemplar an die EKR.

Reproduction autorisée avec mention de la source; copie à la CFR.

Riproduzione autorizzata con menzione della fonte; copia alla CFR.

Die Meinung, die in den Beiträgen vertreten wird, muss nicht jener der EKR entsprechen.

L'opinion émise dans les textes ne reflète pas forcément celle de la CFR.

L'opinione espressa negli articoli non riflette necessariamente quella della CFR.

Vertrieb / distribution / distribuzione

BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern
OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
UFCL, Distribuzione pubblicazioni, CH-3003 Berna

Internet-Bestellungen / commandes par Internet / ordinazioni on-line

www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

Artikel-Nr. / N° de l'article / No. dell'articolo

301.300.12/02

Preis / prix / prezzo

Gratis / gratuit / gratuito

Bestellungen von TANGRAM und anderen Publikationen der EKR

Pour commander le TANGRAM et d'autres publications de la CFR

Per ordinare TANGRAM e altre pubblicazioni della CFR

www.ekr-cfr.ch/d/publikationen.htm



Eidgenössische Kommission
gegen Rassismus
GS EDI
CH-3003 Bern
Tel. 031 324 12 93
Fax 031 322 44 37
ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr-cfr.ch



Commission fédérale
contre le racisme
SG DFI
CH-3003 Berne
Tél. 031 324 12 93
Fax 031 322 44 37
ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr-cfr.ch



Commissione federale
contro il razzismo
SG DFI
CH-3003 Berna
Tel. 031 324 12 93
Fax 031 322 44 37
ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr-cfr.ch