

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH.

Moeringgasse 10 1150 Wien

T: +43 1 78008-0 . F: +43 1 78008-44 . info@amnesty.at . www.amnesty.at

SPENDENKONTO 1.030.000. BLZ 60.000 . Postsparkasse

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STELLUNGNAHME

zum Entwurf

- 1. eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz geändert wird, und**
- 2. eines Bundesgesetzes zur Durchführung des
Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum
Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und
andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende
Behandlung oder Strafe (OPCAT-Durchführungsgesetz)**

4. Juli 2011

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

GRUNDSÄTZLICHES

Amnesty International sieht die geplante Ratifizierung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) und die damit einhergehende Einrichtung eines Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) als wichtigen Schritt im Kampf gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe an.

Gemäß dem vorliegenden Entwurf soll die Volksanwaltschaft (mit ihren Kommissionen) diese Funktion erfüllen. Die Einrichtung bei der Volksanwaltschaft stellt im österreichischen Gefüge eine deutliche Verbesserung gegenüber der derzeitigen Einrichtung des Menschenrechtsbeirates (MRB) mit seinen Kommissionen beim BMI dar. Amnesty International hegt keinerlei Zweifel an der Unabhängigkeit der derzeitigen VolksanwältInnen und merkt an, dass sich die Volksanwaltschaft seit ihrem Bestehen als unabhängige Institution erwiesen hat. Amnesty International weist aber auch darauf hin, dass die funktionale Unabhängigkeit des Nationalen Präventionsmechanismus nur dann gewährleistet ist, wenn die Institution vor politischer Einflussnahme bestmöglichst geschützt ist. Der derzeitige Bestellmodus der Volksanwaltschaft, bei der die drei mandatsstärksten Parteien ein direktes de-facto „Entsendungsrecht“ haben, erfüllt diese Erfordernis jedoch nicht und entspricht nicht den von OPCAT normierten Erfordernissen.^{1 2}

Da der NPM keine Beratungs-, sondern eine Monitoring- und Präventionsinstitution darstellt, müssen seine Mitglieder unabhängige ExpertInnen mit Profil im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz sowie Erfahrung im menschenrechtlichen Monitoring sein. Im vorliegenden Entwurf ist vorgesehen, dass der bisher beim BMI eingerichtete MRB samt seinen sechs Kommissionen der Volksanwaltschaft unterstellt werden soll. In den erläuternden Bemerkungen wird klargestellt, dass der Nationale Mechanismus zur Verhütung von Folter (NPM) die Volksanwaltschaft (mit ihren Kommissionen) sein soll. Dies entspricht auch Art 3 OPCAT, der jene Gremien, die zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen, als NPM bezeichnet.

Gemäß Art 18 Abs 2 OPCAT sollen die Vertragsstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass die fachkundigen Mitglieder die benötigten Fähigkeiten und das qualifizierte Fachwissen besitzen, um ihre Arbeit zweckmäßig ausführen zu können. Daneben wird empfohlen, eine Ausgewogenheit der Geschlechter und eine passende Vertretung der ethnischen Gruppen und Minderheiten in der Zusammensetzung des Nationalen Präventionsmechanismus

1 Gemäß Art 18 OPCAT garantieren die Vertragsstaaten die funktionale Unabhängigkeit der NPMs, die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse ihrer Sachverständigen sowie eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten des Landes und verpflichten sich, die erforderlichen Mittel für die Arbeit des NPM zur Verfügung zu stellen. Gemäß Art. 18 Abs. 4 berücksichtigen die Vertragsstaaten die Grundsätze, welche die Stellung nationaler Menschenrechtsinstitute betreffen. Dies bedeutet, dass kraft völkervertragsrechtlicher Anordnung die Pariser Prinzipien auf den NPM Anwendung finden müssen. Wesentliche in den Pariser Prinzipien enthaltene Grundlagen sind die Unabhängigkeit gegenüber der Regierung, sowie die pluralistische Zusammensetzung. Derzeit müssen die VolksanwältInnen über keinerlei fachliche Qualifikationen verfügen. Darüber hinaus stellt das derzeitige de facto Entsendungsrecht der politischen Parteien sicher, dass als VolksanwältInnen nur jene Personen bestellt werden, die das Vertrauen der drei mandatsstärksten politischen Parteien genießen, was die Objektivität, Neutralität und letztlich Unabhängigkeit nicht ausreichend sicherstellt (siehe Mayer, B-VG, Kurzkomentar, MANZ, 3. Auflage, 2002, S 464).

2 Ein Bestellmodus könnte wie jener für den/die RechnungshofpräsidentIn aussehen, ergänzt um das Erfordernis einer 2/3 Mehrheit, um das wünschenswerte Ziel der Einbindung der nicht an der Regierung beteiligten Oppositionsparteien, zu erfüllen. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine öffentliche Bewerbungsmöglichkeit oder zumindest ein Nominierungsrecht durch jeden einzelnen Mandatar/jede einzelne Mandatarin des Nationalrats, sowie der Nachweis profunder menschenrechtlicher Arbeitserfahrung.

anzustreben. Diese Bestimmung entspricht auch den Vorgaben in den Pariser Prinzipien, die ebenfalls die Bedeutung der pluralistischen Zusammensetzung hervorheben.³ Diesem Grundsatz des Pluralismus wird die Volksanwaltschaft nur gemeinsam mit den Kommissionen gerecht werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt Amnesty International daher, die Verankerung der Volksanwaltschaft einschließlich ihrer Kommissionen als NPM direkt im Bundesverfassungsgesetz klarzustellen.

Der Nationale Präventionsmechanismus muss über ein adäquates Budget verfügen, das angesichts der weitreichenden Ausdehnung der Aufgaben jedenfalls deutlich über dem derzeitigen Budget für den bisherigen MRB liegen muss. Darüber hinaus muss der NPM über die Verteilung der Ressourcen innerhalb seines Aufgabenbereichs selbst verfügen können.

Art 148e B-VG ermächtigt die Volksanwaltschaft, einen Antrag an den Verfassungsgerichtshof (VfGH) auf Überprüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung einer Bundesbehörde zu stellen. Mit dem vorliegenden Entwurf wird das Mandat der Volksanwaltschaft auf die Verletzung von Menschenrechten ausgedehnt. Menschenrechtlich relevante Fragen werden im Gegensatz zum verwaltungsrechtlichen Bereich meist nicht auf der Verordnungsebene, sondern per Gesetz geregelt. Daher empfiehlt Amnesty International, die bestehende abstrakte Normenkontrolle der Volksanwaltschaft auch auf Gesetze auszudehnen.

3 APT: Die Anwendung des Zusatzprotokolls zur UNO-Folterkonvention, Nationale Präventionsmechanismen, Genf, November 2003 (2. Auflage)

BUNDESVERFASSUNGSGESETZ

Art 148a Abs 1 erster Satz, Abs 2

Im vorliegenden Entwurf soll das Mandat der Volksanwaltschaft auf die Verletzung von Menschenrechten ausgedehnt werden. In den erläuternden Bemerkungen wird dazu ausgeführt, dass klargestellt werden soll, „dass von der Volksanwaltschaft zu prüfende Missstände auch in der Verletzung von Menschenrechten bestehen können“.

Amnesty International weist darauf hin, dass die Unterordnung der Verletzung von Menschenrechten unter Missstände (der Verwaltung), aufgrund der implizierten Schwere einer solchen Verletzung unpassend erscheint. Amnesty International empfiehlt, das Wort „insbesondere“ durch „oder“ zu ersetzen.

Darüber hinaus merkt Amnesty International an, dass der Menschenrechtsbeirat derzeit nicht nur UNO-Verträge und Konventionen in seine Arbeit einbezogen hat, sondern auch die vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) entwickelten und andere „Soft Law“-Standards.⁴ Um eine Verschlechterung des Ist-Zustands auszuschließen, sollte daher jedenfalls in den Erläuternden Bemerkungen festgehalten werden, dass der Begriff „Menschenrechte“ auch in Hinkunft so interpretiert werden muss, dass alle relevanten Menschenrechtsstandards umfasst sind.

Art 148a Abs 3

Maßnahmen behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt bergen die Gefahr unmenschlicher, grausamer oder erniedrigender Behandlung in sich. Eine umfassende Umsetzung der Intention der UN-Konvention kann daher nur durch ein entsprechendes Mandat des NPM erfüllt werden. Amnesty International hat deshalb in der Vergangenheit wiederholt betont, dass das Mandat des Menschenrechtsbeirates in Bezug auf Maßnahmen behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt unbedingt auf den Nationalen Präventionsmechanismus übertragen werden sollte. Amnesty International begrüßt, dass dieses elementare Erfordernis im vorliegenden Entwurf umgesetzt wurde und der Aufgabenbereich des NPM auch die Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt umfasst.

Art 148d

Amnesty International begrüßt, dass im B-VG nunmehr die Möglichkeit der jederzeitigen Berichterstattung einzelner Wahrnehmungen der Volksanwaltschaft an den Nationalrat vorgesehen ist.

Art 148e

Amnesty International empfiehlt das gem. Art 148e B-VG bestehende abstrakte Normenkontrollrecht der Volksanwaltschaft für Verordnungen auf Gesetze auszudehnen, da menschenrechtlich relevante Fragen im Gegensatz zum verwaltungsrechtlichen Bereich meist nicht auf der Verordnungsebene, sondern gesetzlich geregelt werden.

⁴ Der Menschenrechtsbeirat im BM.I.; „Ein Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) für Österreich – die Umsetzung des OPCAT“; Protokoll der Fachtagung; 14. September 2007, Mag. Walter Suntinger, S. 26

Art 148h Abs 3

Art 148h sieht die Einrichtung eines Menschenrechtsbeirats zur Beratung (§ 14 OPCAT-Durchführungsgesetz) der Volksanwaltschaft vor, dem auch RegierungsvertreterInnen angehören (§ 15 OPCAT-Durchführungsgesetz). Hinsichtlich der Unabhängigkeit des NPM stellt sich so lange kein Problem, als sich die Funktion des Menschenrechtsbeirats, dem auch RegierungsvertreterInnen angehören, auf eine Beratungsfunktion beschränkt. Z 2 des Art 148h Abs 3 beinhaltet jedoch die Ermächtigung, den MRB per einfachgesetzlicher Regelung für die Besorgung anderer Aufgaben heranzuziehen, womit die Gefahr besteht, dass es in Hinblick auf die Zusammensetzung des MRB zu einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des NPM kommen könnte. Amnesty International weist darauf hin, dass, um OPCAT zu entsprechen, gewährleistet sein muss, dass die Besorgung anderer Aufgaben die Unabhängigkeit des NPM nicht beschränkt.

OPCAT-DURCHFÜHRUNGSGESETZ

§ 1 Abs 2

Z 4

siehe Art 148h Abs 3

Z 5

§ 1 Abs 2 Z 5 iVm § 7 OPCAT-DurchführungsG sieht ein Begutachtungsrecht der Volksanwaltschaft bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, die Rechte und Interessen berühren, deren Wahrung der Volksanwaltschaft zukommt. Dies stellt eine Einschränkung in Widerspruch zu Art 19c OPCAT dar, der eine Begutachtungskompetenz des NPM auch für bestehende Rechtsvorschriften vorsieht. Amnesty International empfiehlt daher, das Begutachtungsrecht im Einklang mit OPCAT auch auf bestehende Gesetze auszuweiten (siehe auch oben zu Art 148e B-VG).

Z 7

Siehe § 14

§ 11

Gemäß Art 3 OPCAT besteht der NPM aus jenen Gremien, die zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen. Wie bereits oben erwähnt, ist im vorliegenden Entwurf vorgesehen, dass der bisher beim BMI eingerichtete MRB samt seinen sechs Kommissionen der Volksanwaltschaft unterstellt werden soll. Der NPM soll gemäß den Erläuternden Bemerkungen die Volksanwaltschaft (mit ihren Kommissionen) sein. Wie bereits oben ausgeführt, empfiehlt Amnesty International, die Verankerung der Volksanwaltschaft und der Kommissionen als NPM im Bundesverfassungsgesetz klarzustellen. Dies sollte sich auch in § 11 widerspiegeln.

§ 13

Abs 2

Da, wie schon zu Art 148a Abs 1 erster Satz, Abs 2 ausgeführt, der Begriff „Missstandsfeststellungen“ der Schwere von Menschenrechtsverletzungen nicht gerecht wird, empfiehlt Amnesty International

vorzusehen, dass die Kommissionen ihren Berichten eine menschenrechtliche Beurteilung anschließen, sowie Feststellungen der Verletzung von Menschenrechten und Empfehlungen (...) abgeben.

Amnesty International begrüßt, dass die Kommissionen die Möglichkeit haben, den Berichten der Volksanwaltschaft über ihren Tätigkeitsbereich Bemerkungen anzuschließen, wenn diese den Vorschlägen oder Empfehlungen der Kommissionen nicht nachkommt. Der vorliegende Entwurf lässt offen, ob damit auch Berichte über einzelne Wahrnehmungen iSd Art. 148 Abs 1, 2. Satz. Amnesty International empfiehlt, dies durch eine entsprechende Bestimmung sicherzustellen.

Abs 3

Amnesty International empfiehlt, ein Anhörungsrecht der Kommissionen bei der Erlassung der Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung vorzusehen.

§ 14

In § 14 ist vorgesehen, dass der MRB die Volksanwaltschaft, insbesondere bei der Festlegung genereller Prüfschwerpunkte, sowie vor der Erstattung von Missstandsfeststellungen und Empfehlungen berät. Darüber hinaus kann der MRB der Volksanwaltschaft Empfehlungen zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards geben. Amnesty International weist darauf hin, dass, um OPCAT-Konformität zu wahren, darauf zu achten ist, dass der MRB lediglich Beratungsfunktion hat und seine Vorschläge und Empfehlungen keinesfalls Bindungswirkung gegenüber der Volksanwaltschaft entfalten können.

§ 15

Während § 15 Abs 2 eine Bindung der Volksanwaltschaft an die Vorschläge des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin, der zuständigen MinisterInnen, sowie NGOs vorsieht, soll sich die Volksanwaltschaft gem. Abs 3 um eine unabhängige, pluralistische und ausgewogene Zusammensetzung des MRB bemühen. Diese Bestimmungen sind widersprüchlich. Um die nach den Pariser Prinzipien geforderte Pluralität sicherzustellen, sollte Abs 3 die vorrangige Bestimmung sein.

§ 16

Abs 3 sieht vor, dass Mitglieder der Volksanwaltschaft berechtigt sind, an den Beratungen des Menschenrechtsbeirats teilzunehmen. Da der NPM aus der Volksanwaltschaft mit seinen Kommissionen besteht, sollte dieses Recht auch den KommissionsleiterInnen zustehen.

§ 18

§ 18 normiert den Schutz von Personen, die Auskünfte an den Nationalen Präventionsmechanismus bzw. an den Unterausschuss zur Verhütung von Folter erteilen. Entgegen der Ausführungen in den erläuternden Bemerkungen entspricht § 18 jedoch OPCAT nicht vollständig. Art 15 und 21 OPCAT schützen im Gegensatz zu der im Entwurf vorgesehenen Bestimmung alle Informationen, unabhängig davon, ob diese die Auskünfte richtig oder falsch sind. Nicht nachvollziehbar ist, warum eine Auskunft an den Menschenrechtsbeirat im Schutzbereich angeführt ist, da eine solche im nach dem vorliegenden Entwurf geplanten System nicht vorgesehen ist.

§ 19

Auch § 19 entspricht entgegen den Ausführungen in den erläuternden Bemerkungen den Anforderungen, die in Art 21 Abs 2 OPCAT festgelegt sind, nur unvollständig. Gemäß den Vorgaben in

OPCAT sind nicht nur personenbezogene Daten geschützt, sondern alle vertraulichen Informationen, die vom NPM gesammelt werden.

§ 23 Abs 4

§ 23 Abs 4 sieht den Übergang der Geschäftsstelle des derzeitigen MRB im BMI zur Volksanwaltschaft vor. Amnesty International weist darauf hin, dass das Erfordernis der Unabhängigkeit nur dann gewährleistet ist, wenn der Nationale Präventionsmechanismus über einen eigenen, von sonstigen staatlichen Institutionen getrennten und aufgabengerecht ausgestatteten MitarbeiterInnenstab und Infrastruktur verfügen kann.