

667 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP

Bericht des Verfassungsausschusses

über die Regierungsvorlage (134 der Beilagen): Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit

Der vorliegende Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes stellt das Ergebnis von Beratungen in der Grundrechtskommission dar. Der Entwurf soll nicht nur den derzeitigen Stand des verfassungsrechtlichen Schutzes der persönlichen Freiheit festschreiben, sondern den vergleichsweise höheren Rechtsschutzstandard, den die österreichische Rechtsordnung teilweise durch einfachgesetzliche Regelungen bereits vorsieht, ausdrücklich verfassungsrechtlich verankern.

Der Verfassungsausschuß hat zur Vorbehandlung der Regierungsvorlage am 16. Juni 1987 einen Unterausschuß eingesetzt, dem von der Sozialistischen Partei die Abgeordneten Dr. Gradischnik, Pöder, Dr. Rieder und Schieder, von der Österreichischen Volkspartei die Abgeordneten Dr. Blenk, Dr. Ermacora, Dr. Khol und Dr. Kohlmaier — nach dessen Mandatsverzicht Abgeordneter Stricker —, von der Freiheitlichen Partei Österreichs der Abgeordnete Dr. Frischenschlager sowie von den Grünen der Abgeordnete Mag. Geyer angehörten.

Der Unterausschuß hat insgesamt sieben Sitzungen abgehalten.

Der Unterausschuß hat seinen Beratungen als Experten Dr. Grussmann, Prof. Dr. Haller, Senatsrat Dr. Hrasko, Senatsrat Dr. König, Hofrat Dr. Liehr, Prof. Dr. Öhlinger, Landesamtsdirektor Dr. Unkart und Prof. Dr. Winkler beigezogen.

Am 30. Juni 1988 hat der Obmann des Unterausschusses Abgeordneter Dr. Rieder über das Ergebnis der Unterausschußverhandlungen — worüber auch ein schriftlicher Unterausschußbericht vorlag — im Verfassungsausschuß berichtet.

Nach einer Debatte, in der die Abgeordneten Mag. Geyer, Dr. Khol, Dr. Frischenschlager, Dr. Ermacora und Dr. Fischer sowie Bundesminister Dr. Löschnak das Wort ergriffen, hat der Verfassungsausschuß mit Mehrheit beschlossen, dem Hohen Hause die Annahme des Gesetzentwurfes in der Fassung des Unterausschußberichtes zu empfehlen.

Vom Abgeordneten Mag. Geyer eingebrachte Anträge betreffend die Abänderung und Ergänzung von Bestimmungen des in Beratung stehenden Gesetzentwurfes sowie eine EntschlieÙung bezüglich des österreichischen Vorbehaltes zu Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention fand nicht die Zustimmung der Ausschlußmehrheit.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfes hat der Ausschuß folgende Feststellungen getroffen:

Zu Art. 1:

Bei der Beratung des Abs. 1 kam der Ausschuß zu der Auffassung, daß die in Art. 5 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehene Garantie der Sicherheit der Person auch in das vorliegende Bundesverfassungsgesetz aufgenommen werden sollte. Der Abs. 1 wurde dementsprechend ergänzt.

Bei der Beratung des Abs. 2 wurde festgestellt, daß danach zwar garantiert ist, daß niemand aus anderen als den in diesem Bundesverfassungsgesetz genannten Gründen festgenommen oder angehalten werden darf, daß eine Garantie hinsichtlich der Art und Weise der Festnahme und Anhaltung aber nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Der Ausschuß kam überein, die Bestimmung in der Weise zu ergänzen, daß auch niemand in anderer als in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise festgenommen oder angehalten werden darf.

Im Abs. 4 sollte außer Zweifel gestellt werden, daß die Verpflichtung zur Achtung der Menschen-

würde dessen, der festgenommen oder angehalten wird, auch hinsichtlich der ihm auferlegten Beschränkungen zu gelten habe. Der Ausschuß kam daher überein, die beiden Sätze der Regierungsvorlage in einem Satz zusammenzufassen, um in dieser Hinsicht keinerlei Zweifel aufkommen zu lassen. Was die Frage der hier genannten Beschränkungen anlangt, so war der Ausschuß der Auffassung, es müsse das Verhältnismäßigkeitsprinzip auch im Zusammenhang mit dieser Regelung verfassungsgesetzlich verankert werden. Aus diesem Grund wurde eine Bestimmung aufgenommen, die zum Ausdruck bringt, daß jemandem, dem seine persönliche Freiheit entzogen ist, nur solche Beschränkungen auferlegt werden dürfen, die dem Zweck der Anhaltung angemessen oder zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung am Orte der Anhaltung erforderlich sind. Was den Zweck der Anhaltung anlangt, so ist es offensichtlich, daß die unterschiedlichen Maßnahmen des Freiheitsentzuges, die etwa der Untersuchungshaft, der Strafhaft, aber auch der Unterbringung in psychiatrischen Krankenanstalten dienen können, von ihrem Zweck her eine unterschiedliche Beschränkung der Freiheit mit sich bringen. Es ist ein Anliegen, in diesem Zusammenhang nochmals (vgl. Abs. 3) verfassungsgesetzlich festzulegen, daß ein Recht darauf besteht, der jeweils geringstmöglichen Beschränkung der persönlichen Freiheit unterworfen zu werden, die noch mit dem Zweck der Anhaltung vereinbart werden kann.

Zu Art. 2:

Zu Abs. 1 Z 1 stellte der Ausschuß fest, daß von dieser Bestimmung auch die Disziplinarstrafe des Freiheitsentzuges erfaßt ist.

Zu Abs. 1 Z 2 wurde festgestellt, daß die im Finanzstrafgesetz vorgesehenen Spruchsenate und Berufungssenate Behörden im Sinne des Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind. Es können daher die mit finanzbehördlicher Strafe bedrohten Handlungen auch hinsichtlich der Festnahme den mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen gleichgestellt werden.

Bei der Beratung des Abs. 1 Z 3 wurde festgehalten, daß in der deutschen Übersetzung des Art. 5 Abs. 1 lit. c der Europäischen Menschenrechtskonvention zwar von der „zuständigen Gerichtsbehörde“ die Rede ist. Diese Übersetzung folgt dem französischen Text der Konvention (*autorité judiciaire compétente*), weicht aber von der englischen Fassung der Europäischen Menschenrechtskonvention ab. Im englischen Text der erwähnten Bestimmung des Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention wird von der „competent legal authority“ gesprochen. Der Ausschuß war unter Bedachtnahme auf die ebenfalls authentische Fassung des englischen Textes der Auffassung, daß zu Recht in dieser Bestimmung der Regierungsvorlage von „zuständigen Behörde“ die Rede sein könne.

Die Bestimmung des Abs. 1 Z 3 wurde durch die Einfügung des Wortes „gleichartigen“ am Ende der Bestimmung ergänzt. Die persönliche Freiheit darf danach entzogen werden, zum Zweck der Vorführung vor die zuständige Behörde „zur Verhinderung weiteren gleichartigen strafbaren Handelns“. Der Ausschuß ließ sich bei dieser Ergänzung von der Erwägung leiten, daß nach der geltenden Bestimmung des § 35 lit. c VStG 1950 eine Festnehmung — abgesehen davon, daß die anderen Voraussetzungen vorliegen müssen — unter anderem nur dann zulässig ist, wenn der Betretene trotz Abmahnung in der Fortsetzung der strafbaren Handlung verharrt oder sie zu wiederholen sucht. Der Ausschuß war der Auffassung, daß die Möglichkeiten einer Festnahme durch die vorliegende verfassungsgesetzliche Bestimmung gegenüber dem geltenden § 35 VStG 1950 keinesfalls erweitert werden sollten.

Zu Abs. 1 Z 7 ist festzuhalten, daß Art. 5 Abs. 1 lit. f der Europäischen Menschenrechtskonvention einen Freiheitsentzug unter anderem dann zuläßt, wenn die betreffende Person „von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist“. Maßgebend für die Zulässigkeit des Freiheitsentzuges ist danach also allein die Tatsache, daß ein derartiges Verfahren anhängig ist. Der vorliegende Entwurf schränkt die Zulässigkeit des Freiheitsentzuges demgegenüber weiter ein: Im Zusammenhang mit Ausweisungen und Auslieferungen soll er nur soweit zulässig sein, als er notwendig ist, um die beabsichtigte, also allenfalls vorzunehmende, Ausweisung oder Auslieferung zu sichern.

Zu Art. 3:

In sachlicher Hinsicht wurde insofern eine Änderung in Abs. 3 vorgenommen, als die Verwaltungsbehörden, die keinen Tribunalcharakter haben, eine bis zu sechs Wochen dauernde Freiheitsentziehung nur dann als Strafe verhängen dürfen, wenn gegen diese Entscheidung bei einer unabhängigen Behörde ein Rechtsmittel eingelegt werden kann. Dieses Rechtsmittel soll aufschiebende Wirkung haben. Neu eingefügt wurde also die Bezugnahme auf die aufschiebende Wirkung des Rechtsmittels.

Der Ausschuß war weiters der Auffassung, daß allfällige Fragen, die sich aus dem Verhältnis der Regelung des Heeresdisziplinarrechts über die Handhabung des Disziplinarrechts im Einsatzfall zum vorliegenden Art. 3 ergeben, im Rahmen einer Neufassung des HDG zu lösen sind.

Zu Art. 4:

Zu Abs. 5 wurde in den Ausschußberatungen festgehalten, daß eine Verkürzung der Frist von 24 Stunden nicht vertretbar ist, es sich dabei aber um eine Höchstfrist handelt, die nur in besonderen Fällen ausgenutzt werden darf, wie etwa im Fall

der gleichzeitigen Festnahme einer größeren Zahl von Personen oder bei Schwierigkeiten, die Identität des Festgenommenen festzustellen.

Der Ausschuss ist davon ausgegangen, daß durch die Einrichtung von Wochenendjournaldiensten bei den Sicherheitsbehörden die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die Freiheitsentziehung im Interesse der Verwaltungsstrafrechtspflege jedenfalls auf das kürzeste Maß beschränkt werden kann.

Der Abs. 6 wurde durch eine Regelung ergänzt, wonach den sprachlichen Minderheiten — darunter sind die Volksgruppen im Sinne des Volksgruppengesetzes, BGBl. Nr. 396/1976, zu verstehen — bundesgesetzlich eingeräumte Rechte unberührt bleiben.

Durch den neu eingefügten Abs. 7 wird auch bundesverfassungsrechtlich verankert, daß der Festgenommene die Verständigung eines Angehörigen und eines Rechtsbeistandes, und zwar jeweils nach seiner Wahl, von der Festnahme verlangen kann. Auf einfachgesetzlicher Stufe hat eine solche Regelung bereits durch die Verwaltungsstrafgesetz-Novelle 1987 Eingang gefunden.

Zu Art. 6:

Der Ausschuss hielt es für zweckmäßig, diese Regelung im Sinne des Art. 5 Abs. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu ergänzen. Es wird daher ausdrücklich vorgesehen, daß im Falle der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Freiheitsentzuges die Freilassung des Betroffenen anzuordnen ist.

Im übrigen wird festgehalten, daß Art. 6 des vorliegenden Entwurfes für sämtliche Fälle des Freiheitsentzuges gilt, insbesondere auch für jene, in denen die (erstmalige) Verfügung der Anhaltung nicht durch ein Gericht oder durch eine andere unabhängige Behörde erfolgte.

Zu Art. 8:

Mit Abs. 2 dieses Artikels soll das Gesetz vom 27. Oktober 1862, RGBl. Nr. 87, zum Schutze der persönlichen Freiheit aufgehoben werden. Nach § 5 Abs. 1 dieses Gesetzes darf niemand „zum Aufenthalte in einem bestimmten Orte oder Gebiete ohne

rechtlich begründete Verpflichtung verhalten (internirt, confinirt) werden“. Der Ausschuss ist der Auffassung, daß die in dieser Bestimmung genannten Fälle der Internierung und der Konfinierung als Freiheitsentziehung im Sinne des vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes anzusehen sind.

Zu Abs. 3 dieser Bestimmung hielt es der Ausschuss für erforderlich festzuhalten, daß wegen der überragenden Bedeutung, die der Europäischen Menschenrechtskonvention für den Grundrechtsschutz zukommt, nicht daran gedacht werden konnte, diesem internationalen Instrument die unmittelbare Anwendbarkeit im innerstaatlichen Recht zu nehmen, obwohl der Ausschuss der Auffassung ist, daß das Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit mit Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht nur übereinstimmt, sondern zum Teil auch einen höheren Standard des Schutzes der persönlichen Freiheit gewährt. Der Ausschuss war deshalb der Auffassung, daß die allenfalls Interpretationsfragen aufwerfende gleichzeitige Geltung sowohl des Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch des Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit in Kauf genommen werden sollte.

Hinsichtlich der Übergangsbestimmung des Abs. 4 sei bemerkt, daß für die Festnahme und Anhaltung eine gesonderte Übergangsbestimmung nicht für erforderlich erachtet wird, jedoch hinsichtlich des Verfahrens eine Übergangsregelung getroffen werden soll, wonach anhängige Verfahren, die Angelegenheiten betreffen, die in diesem Bundesverfassungsgesetz geregelt sind, nach der bisherigen Rechtslage zu Ende zu führen sind. Dies gilt auch für Verfahren, die erst in der ersten Instanz anhängig sind.

Der Verfassungsausschuss stellt somit den Antrag, der Nationalrat wolle dem angeschlossenen Gesetzentwurf die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 1988 06 30

Dr. Stippel
Berichterstatter

Dr. Schranz
Obmann

/.

**Bundesverfassungsgesetz vom
XXXXXXX über den Schutz der persönlichen
Freiheit**

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel 1

(1) Jedermann hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit (persönliche Freiheit).

(2) Niemand darf aus anderen als den in diesem Bundesverfassungsgesetz genannten Gründen oder auf eine andere als die gesetzlich vorgeschriebene Weise festgenommen oder angehalten werden.

(3) Der Entzug der persönlichen Freiheit darf nur gesetzlich vorgesehen werden, wenn dies nach dem Zweck der Maßnahme notwendig ist; die persönliche Freiheit darf jeweils nur entzogen werden, wenn und soweit dies nicht zum Zweck der Maßnahme außer Verhältnis steht.

(4) Wer festgenommen oder angehalten wird, ist unter Achtung der Menschenwürde und mit möglichster Schonung der Person zu behandeln und darf nur solchen Beschränkungen unterworfen werden, die dem Zweck der Anhaltung angemessen oder zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung am Ort seiner Anhaltung notwendig sind.

Artikel 2

(1) Die persönliche Freiheit darf einem Menschen in folgenden Fällen auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

1. wenn auf Grund einer mit Strafe bedrohten Handlung auf Freiheitsentzug erkannt worden ist;
2. wenn er einer bestimmten, mit gerichtlicher oder finanzbehördlicher Strafe bedrohten Handlung verdächtig ist,
 - a) zum Zwecke der Beendigung des Angriffes oder zur sofortigen Feststellung des Sachverhalts, sofern der Verdacht im engen zeitlichen Zusammenhang mit der Tat oder dadurch entsteht, daß er einen bestimmten Gegenstand innehat,
 - b) um ihn daran zu hindern, sich dem Verfahren zu entziehen oder Beweismittel zu beeinträchtigen, oder

c) um ihn bei einer mit beträchtlicher Strafe bedrohten Handlung an der Begehung einer gleichartigen Handlung oder an der Ausführung zu hindern;

3. zum Zweck seiner Vorführung vor die zuständige Behörde wegen des Verdachtes einer Verwaltungsübertretung, bei der er auf frischer Tat betreten wird, sofern die Festnahme zur Sicherung der Strafverfolgung oder zur Verhinderung weiteren gleichartigen strafbaren Handelns erforderlich ist;
4. um die Befolgung einer rechtmäßigen Gerichtsentscheidung oder die Erfüllung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung zu erzwingen;
5. wenn Grund zur Annahme besteht, daß er eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten sei oder wegen psychischer Erkrankung sich oder andere gefährde;
6. zum Zweck notwendiger Erziehungsmaßnahmen bei einem Minderjährigen;
7. wenn dies notwendig ist, um eine beabsichtigte Ausweisung oder Auslieferung zu sichern.

(2) Niemand darf allein deshalb festgenommen oder angehalten werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.

Artikel 3

(1) Auf Grund einer mit Strafe bedrohten Handlung darf nur ein Gericht auf Freiheitsentzug erkennen.

(2) Die Verhängung einer Freiheitsstrafe und die Festsetzung von Ersatzfreiheitsstrafen durch Verwaltungsbehörden dürfen jedoch vorgesehen werden, wenn das Ausmaß des angedrohten Freiheitsentzuges je sechs Wochen, soweit die Entscheidung einer unabhängigen Behörde obliegt, je drei Monate nicht übersteigt.

(3) Wird eine Freiheitsstrafe nicht von einer unabhängigen Behörde verhängt oder eine Ersatzfreiheitsstrafe nicht von ihr festgesetzt, so muß die Anfechtung der Entscheidung bei einer solchen Behörde in vollem Umfang und mit aufschiebender Wirkung gewährleistet sein.

Artikel 4

(1) Eine Festnahme aus den Gründen des Art. 2 Abs. 1 Z 2 lit. b und c ist nur in Vollziehung eines begründeten richterlichen Befehls zulässig, der dem Betroffenen bei der Festnahme, spätestens aber innerhalb von 24 Stunden zuzustellen ist.

(2) Bei Gefahr im Verzug sowie im Fall des Art. 2 Abs. 1 Z 2 lit. a darf eine Person auch ohne richterlichen Befehl festgenommen werden. Sie ist freizulassen, sobald sich ergibt, daß kein Grund zu ihrer weiteren Anhaltung vorhanden sei, sonst ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber vor Ablauf von 48 Stunden, dem zuständigen Gericht zu übergeben.

(3) Eine dem Gericht übergebene Person ist ohne Verzug vom Richter zur Sache und zu den Voraussetzungen der Anhaltung zu vernehmen.

(4) Eine Festnahme aus den Gründen des Art. 2 Abs. 1 Z 2 lit. b und c wegen des Verdachtes einer mit finanzbehördlicher Strafe bedrohten Handlung ist nur in Vollziehung einer begründeten Anordnung eines gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Beamten zulässig. Jedoch darf bei Gefahr im Verzug sowie im Falle des Art. 2 Abs. 1 Z 2 lit. a eine Person auch ohne eine solche Anordnung festgenommen werden. Im übrigen gelten die Abs. 1 bis 3 mit der Maßgabe sinngemäß, daß der Festgenommene unverzüglich der zuständigen Finanzstrafbehörde zu übergeben ist.

(5) Ein aus dem Grund des Art. 2 Abs. 1 Z 3 Festgenommener ist, wenn der Grund für die Festnahme nicht schon vorher wegfällt, unverzüglich der zuständigen Behörde zu übergeben. Er darf keinesfalls länger als 24 Stunden angehalten werden.

(6) Jeder Festgenommene ist ehestens, womöglich bei seiner Festnahme, in einer ihm verständlichen Sprache über die Gründe seiner Festnahme und die gegen ihn erhobenen Anschuldigungen zu unterrichten. Den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumte Rechte bleiben unberührt.

(7) Jeder Festgenommene hat das Recht, daß auf sein Verlangen ohne unnötigen Aufschub und nach seiner Wahl ein Angehöriger und ein Rechtsbeistand von der Festnahme verständigt werden.

Artikel 5

(1) Wer auf Grund des Verdachtes einer mit gerichtlicher oder finanzbehördlicher Strafe bedrohten Handlung angehalten wird, hat das Recht auf Beendigung des Verfahrens, das wegen der gegen ihn erhobenen Anschuldigung eingeleitet worden ist, innerhalb angemessener Frist oder auf Freilassung während des Verfahrens.

(2) Wenn gelindere Mittel ausreichen, ist vom Freiheitsentzug abzusehen. Wer wegen einer nicht

mit schwerer Strafe bedrohten Handlung angehalten wird, um ihn daran zu hindern, sich dem Verfahren zu entziehen, ist jedenfalls freizulassen, wenn er eine vom Gericht oder von den gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Beamten unter Bedachtnahme auf das Gewicht der ihm zur Last gelegten strafbaren Handlung, seine persönlichen Verhältnisse und das Vermögen des die Sicherheit Leistenden festgesetzte Sicherheit beistellt; zusätzliche gelindere Mittel zur Sicherung des Verfahrens sind zulässig.

Artikel 6

(1) Jedermann, der festgenommen oder angehalten wird, hat das Recht auf ein Verfahren, in dem durch ein Gericht oder durch eine andere unabhängige Behörde über die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzuges entschieden und im Falle der Rechtswidrigkeit seine Freilassung angeordnet wird. Die Entscheidung hat binnen einer Woche zu ergehen, es sei denn, die Anhaltung hätte vorher geendet.

(2) Im Fall einer Anhaltung von unbestimmter Dauer ist deren Notwendigkeit in angemessenen Abständen durch ein Gericht oder durch eine andere unabhängige Behörde zu überprüfen.

Artikel 7

Jedermann, der rechtswidrig festgenommen oder angehalten wurde, hat Anspruch auf volle Genugtuung einschließlich des Ersatzes nicht vermögensrechtlichen Schadens.

Artikel 8

(1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit 1. Jänner 1991 in Kraft.

(2) Art. 8 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 142, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder sowie das Gesetz vom 27. Oktober 1862, RGBl. Nr. 87, zum Schutze der persönlichen Freiheit sind, einschließlich ihrer Erwähnung in Art. 149 Abs. 1 B-VG, aufgehoben.

(3) Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. Nr. 210/1958, bleibt unberührt.

(4) Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes anhängige Verfahren, die in diesem Bundesverfassungsgesetz geregelte Angelegenheiten betreffen, sind nach der bisherigen Rechtslage zu Ende zu führen; dies gilt auch für Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof und vor dem Verfassungsgerichtshof.

(5) Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.