

*Unabhängiger Monitoringausschuss
zur Umsetzung der UN-Konvention über die
Rechte von Menschen mit Behinderungen*
MonitoringAusschuss.at

27. Juni 2011

Stellungnahme

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes- Verfassungsgesetz geändert wird, und 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)

Der unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ vom 13. Dezember 2006 (ratifiziert mit 26. Oktober 2008; BGBl. III Nr. 155/2008) in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundes-sache sind, und hat sich auf der Grundlage von § 13 des Bundesbehindertengesetzes in Umsetzung der Konvention konstituiert.

Dem weisungsfreien Ausschuss gehören Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Menschen mit Behinderungen, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sowie der wissenschaftlichen Lehre an. Weiters gehören ihm mit beratender Stimme je ein/e Vertreter/in des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz sowie des jeweils betroffenen Ressorts oder obersten Organs der Vollziehung an.

Der Entwurf des OPCAT-Durchführungsgesetzes wurde vom Büro des Monitoringausschusses in Reaktion auf Medienberichte über die angelaufene Begutachtung *ex officio* beigebracht.

I. Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen

Der umfassende Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch ist integraler Bestandteil der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Konvention).¹ Der Monitoringausschuss hat sich im Rahmen einer öffentlichen Sitzung² und einer in weiterer Folge beschlossenen Stellungnahme³ mit der Sicherstellung des Gewaltschutzes für Menschen mit Behinderungen intensiv auseinandergesetzt.

¹ Siehe insbesondere Artikel 14-17 Konvention.

² Protokoll der Sitzung vom 28. Oktober 2010,

<http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Protokolle>.

³ Siehe Stellungnahme Gewalt, 24. Februar 2011,

<http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>.

Wie auch der im Juni 2011 veröffentlichte Weltbericht zu Menschen mit Behinderungen der Weltgesundheitsorganisation festhält, ist das Risiko, Opfer von Ausbeutung, Gewalt oder Missbrauch zu werden, für Menschen mit Behinderungen wesentlich höher als für die Durchschnittsbevölkerung.⁴

In seiner Stellungnahme hat der Ausschuss zusammenfassend festgehalten:

Der Schutz vor Gewalt und Missbrauch ist in der Umsetzung vor allem eine Verwirklichung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, die den Respekt vor der psychischen und physischen Integrität von Menschen selbstverständlich mitumfasst und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen wahrnimmt und ernstnimmt. In der Praxis geht es „nicht um die Bewahrung vor dem Hungertod, sondern die Einhaltung der Standards moderner“⁵ Unterstützung und die Gewährleistung von selbst angeleiteter, umfassender persönlicher Assistenz, die Grenzen setzen möglich macht und zulässt.⁶

II. Unabhängige Behörde im Sinne von Artikel 16 (3) Konvention

Gemäß Artikel 16 (3) Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch sicherzustellen, dass „alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, wirksam von **unabhängigen Behörden** überwacht werden.“

Der Monitoringausschuss hat zur Frage der Umsetzung der in Artikel 16 (3) Konvention vorgesehenen unabhängigen Behörden vor einem Jahr, im Juni 2010 ein Gespräch mit einer Vertreterin des Verfassungsdiensts geführt⁷ und als Ergebnis ein Gutachten zur Umsetzungsfrage angefordert und vor sechs Monaten erhalten.⁸ Darin meint der Verfassungsdienst:

Die Durchführung des Art. 16 Abs. 3 des Übereinkommens müsste also nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst sowohl durch Bundesgesetz als auch durch Landesgesetze sowie allenfalls durch Bundesgrundsatzgesetz und landesgesetzliche Ausführungsbestimmungen erfolgen.

Zur Implementierung von Artikel 16 (3) Konvention hat der Monitoringausschuss in weiterer Folge festgestellt:

Vor dem Hintergrund geteilter Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist die vollständige Umsetzung dieser Bestimmung ohne Kompetenzlücken zu gewährleisten. Der Umsetzung der Bestimmung ist eine möglichst weite

⁴ World Health Organization, World Report on Disability, 2011, http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html, 59.

⁵ Horst Schreiber, Im Namen der Ordnung, Heimerziehung in Tirol (2010), 370.

⁶ Stellungnahme, Schutz vor Gewalt, Punkt 6. – Handlungsbedarf.

⁷ Siehe Protokoll der Sitzung vom 10. Juni 2010, <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Protokolle>.

⁸ GZ BKA-672.745/0005-V/5/2010.

Definition von „Einrichtungen“ zugrunde zu legen, die gerade auch Psychiatrien und andere Institutionen und institutionsähnliche Einrichtungen erfasst.

In diesem Kontext ist auch die standardkonforme Umsetzung des Fakultativprotokolls zur Anti-Folterkonvention (OP-CAT) zu beachten: gemäß dem Regierungsprogramm ist die Ratifizierung von OP-CAT geplant. In der Umsetzung sind die Kriterien von Unabhängigkeit und umfassender Zuständigkeit gemäß OP-CAT zu gewährleisten. **Die gleichzeitige Umsetzung der Vorgaben des Artikel 16 (3) Konvention schiene dem Ausschuss sinnvoll.**⁹

Dem vorliegenden Entwurf und Erläuternden Bemerkungen ist lediglich die Umsetzung der Vorgaben des Fakultativprotokolls zur Anti-Folterkonvention (OP-CAT) zu entnehmen. Wiewohl es zwischen den Zuständigkeiten des Nationalen Präventionsmechanismus zu OP-CAT und den Vorgaben des Artikel 16 (3) Konvention wohl große Überschneidungen gibt – eine abschließende Beurteilung dieser Frage behält sich der Ausschuss ausdrücklich vor – gibt es Teilaspekte, vor allem was die Umsetzung der multiplen Formen von Barrierefreiheit, aber auch die Berücksichtigung von multiplen Formen von Diskriminierung betrifft, die im Entwurf nicht erfasst sind und daher die Vorgaben des Artikel 16 (3) Konvention nicht erfüllen. Das ist höchst bedauerlich, auch weil der vorliegenden Reform ein längerer Vorbereitungsprozess zugrunde liegt.

Gemäß Artikel 4 (1) Konvention sind die Bestimmungen derselben für Gesetzesprozesse wie den vorliegenden beachtlich. Indem dies unterblieben ist, sieht der Monitoringausschuss durch den vorliegenden Entwurf die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Bereich Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen als **verletzt** an.

Wiewohl der Monitoringausschuss in Erfahrung bringen konnte, dass die Vorbereitungen des vorliegenden Entwurfs auch unter Teilhabe von VertreterInnen der Zivilgesellschaft stattgefunden haben, ist eine Partizipation von Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen nicht evident. Damit sind die Verpflichtungen, wonach die Regierung Menschen mit Behinderungen und deren Vertretungsorganisationen an politischen und legislativen Prozessen beteiligen muss – Artikel 4 (3) Konvention – **missachtet** worden.¹⁰

III. Nationale Menschenrechtsinstitution

Der vorliegende Entwurf reformiert die Volksanwaltschaft. Diese ist als österreichische Nationale Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien designed.¹¹

Die Pariser Prinzipien sind auch für die Umsetzung von Artikel 33 (Innerstaatliche Durchführung und Überwachung) Konvention über die Rechte von Menschen mit

⁹ Stellungnahme, Schutz vor Gewalt, Punkt 6. – Handlungsbedarf.

¹⁰ Siehe dazu auch Stellungnahme Partizipation, 19. April 2010, <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>.

¹¹ Siehe International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), Directory of Institutions, Europe: <http://nhri.ohchr.org/EN/National/DirectoryOfInstitutions/Pages/Europe.aspx>.

Behinderungen beachtlich und in Teilaspekten auch für die Implementierung von OPCAT.¹²

Betreffend die verbesserungsbedürftige Umsetzung der Pariser Prinzipien in Bezug auf den Monitoringausschuss und die grundlegende Forderung nach Inklusion des Ausschusses in eine Nationale Menschenrechtsinstitution hat der Monitoringausschuss in seiner ersten Stellungnahme festgehalten:

Der Monitoringausschuss plädiert für die rasche Einsetzung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien.¹³ Diese, für die Durchsetzung von allen Menschenrechten für alle in Österreich lebenden Menschen zuständige Institution, deren Einsetzung bereits mehrfach diskutiert wurde, sollte die Agenden des Monitoringausschusses iSd Artikel 33 (2) Konvention einbeziehen und so Inklusion zu einer Selbstverständlichkeit in allen gesellschaftspolitischen Bereichen machen.¹⁴

Der Monitoringausschuss bedauert, dass auch diese Chance im Zuge der Reform der Volksanwaltschaft ungenutzt geblieben ist. Eine Weiterentwicklung der Volksanwaltschaft gemäß den Pariser Prinzipien muss die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen und damit die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen explizit berücksichtigen.

Für den Ausschuss

Die Vorsitzende

Marianne Schulze

¹² Siehe dazu anstatt vieler: University of Bristol OPCAT Research Team, The Optional Protocol to the UN Torture Convention and the UN Convention on the Rights of People with Disabilities: some common issues, 2009; <http://www.bris.ac.uk/law/research/centres-themes/opcat/opcatdocs/opcatcrpd.pdf>.

¹³ Diese sollte, selbstverständlich, bereits bestehende Institutionen berücksichtigen: Volksanwaltschaft, Menschenrechtsbeirat, Gleichbehandlungskommission, Gleichbehandlungsanwaltschaft, Datenschutzkommission, Rechtsschutzbeauftragte, Kinder- und Jugendanwaltschaften, Justizombudsstellen und Patienten-anwaltschaften; sowie die Berücksichtigung der Vorarbeiten zur Umsetzung des Fakultativprotokolls zur Anti-Folterkonvention (OP-CAT), in deren Zusammenhang nach Ansicht der Monitoringausschusses auch Artikel 16 (3) UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beachtlich ist.

¹⁴ Stellungnahme, Nationale Menschenrechtsinstitution, 27. Mai 2009, <http://www.monitoringausschuss.at/sym/monitoringausschuss/Stellungnahmen>.