

Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte

über den Antrag 1091/A(E) der Abgeordneten Dr. Nikolaus Scherak, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein nationales Menschenrechtsinstitut für Österreich

Die Abgeordneten Dr. Nikolaus **Scherak**, Kolleginnen und Kollegen haben den gegenständlichen Entschließungsantrag am 22. April 2015 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„Eine der wesentlichsten Forderungen der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 war ‚Bringing Human Rights Home‘: Menschenrechte müssen, um im Leben aller Bürger_innen anzukommen, innerstaatlich umgesetzt werden. Dafür bedarf es einer Einrichtung, die allein den Menschenrechten verpflichtet ist und die die Aufgabe hat, die Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Die Schaffung nationaler Menschenrechtsinstitutionen war daher eines der wichtigsten Ergebnisse der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993. Es handelt sich dabei um unabhängige, staatlich geschaffene Akteure, die faktisch als Kompetenzzentren für die innerstaatliche Umsetzung der Menschenrechte agieren. Nationale Menschenrechtsinstitutionen sind von Staat zu Staat unterschiedlich ausgestaltet, ihre Grundsätze basieren aber stets auf den Pariser Prinzipien aus dem Jahr 1993. Demnach ist die Hauptaufgabe von nationalen Menschenrechtsinstitutionen die Förderung und der Schutz der Menschenrechte. Um diesen Aufgaben nachkommen zu können, ist ein möglichst breites Mandat notwendig.

Ein weiteres und wesentliches Merkmal einer nationalen Menschenrechtsinstitution ist ihre Unabhängigkeit, hinsichtlich der es, gemäß den Pariser Prinzipien, einer gesetzlichen oder verfassungsgesetzlichen Grundlage bedarf. Zur notwendigen institutionellen Unabhängigkeit tritt die personelle Unabhängigkeit: Das Auswahlverfahren muss transparent sein und unter substanzieller Beteiligung der Zivilgesellschaft durchgeführt werden. Schließlich bedarf es auch der finanziellen Unabhängigkeit.

Die Aufgaben der nationalen Menschenrechtsinstitutionen umfassen vor allem die Beratung der Regierung, des Parlaments und anderer für Menschenrechte zuständiger Organe; die Erstellung und Veröffentlichung von Berichten; die Sicherstellung und Ratifikation internationaler Menschenrechtsverträge und deren Umsetzung ins innerstaatliche Recht; die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, regionalen Organisationen und nationalen Institutionen zum Schutz der Menschenrechte; die Mitwirkung an Programmen für die Forschung und Lehre im Bereich der Menschenrechte sowie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch menschenrechtliche Bildungs- und Informationsarbeit.

Auch Pluralismus spielt eine wesentliche Rolle bei der Ausgestaltung nationaler Menschenrechtsinstitutionen, welche sich insbesondere in der Einbeziehung aller an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten Kräfte der Zivilgesellschaft widerspiegelt.

Seit dem Jahr 2000 werden nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMI) von einem Internationalen Koordinationskomitee als solche ausdrücklich anerkannt. Das Komitee wurde 1993 von Repräsentant_innen nationaler Menschenrechtsinstitutionen in Tunis gegründet und beruht auf freiwilliger Kooperation. Seine Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, die Gründung und Stärkung von NMI auf der Basis der Pariser Prinzipien weltweit zu unterstützen.

Sofern eine Institution alle Kriterien der Pariser Prinzipien erfüllt, wird sie als nationale Menschenrechtsinstitution der Kategorie A voll anerkannt. Daneben werden in die Kategorie ‚A unter Vorbehalt‘ diejenigen Bewerber aufgenommen, die den formalen Anforderungen weitestgehend genügen, aber noch nicht alle Formalvoraussetzungen (z.B. die Vorlage entsprechender Dokumente) erfüllen. Wenn der Anerkennung institutionelle Defizite entgegenstehen, die allerdings durch gewisse gesetzliche Reformen behoben werden können, wird die entsprechende Institution der Kategorie B zugewiesen, wodurch sie einen Beobachterstatus bei internationalen Treffen erhält. Wenn die Voraussetzungen der Pariser Prinzipien bei Weitem nicht erfüllt sind, kann die entsprechende Institution auch der Kategorie C zugewiesen werden. Nationale Menschenrechtsinstitute der Kategorie A müssen sich alle fünf Jahre erneut akkreditieren; bei erheblicher Änderung der Umstände wird außerhalb dieses Turnus gesondert geprüft (special review).

Die österreichische Volksanwaltschaft ist zwar beim Nationalrat angesiedelt und mit verfassungsgesetzlicher Unabhängigkeit ausgestattet, in der Praxis ist ihre Unabhängigkeit durch die enge Anbindung an die im Parlament vertretenen politischen Parteien jedoch erheblich eingeschränkt (vgl. Art 148g Abs 2 B-VG: ‚Die Mitglieder der Volksanwaltschaft werden vom Nationalrat auf Grund eines Gesamtvorschlages des Hauptausschusses gewählt. Der Hauptausschuss erstellt seinen Gesamtvorschlag bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder, wobei die drei mandatsstärksten Parteien des Nationalrates das Recht haben, je ein Mitglied für diesen Gesamtvorschlag namhaft zu machen. Bei Mandatsgleichheit gibt die Zahl der bei der letzten Nationalratswahl abgegebenen Stimmen den Ausschlag. Die Mitglieder der Volksanwaltschaft leisten vor Antritt ihres Amtes dem Bundespräsidenten die Angelobung.‘). Sie ist seit dem 1. Juli 2012 für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Republik Österreich zuständig.

Im Zuge des OPCAT-Durchführungsgesetzes wurde der beim BMI bestehende Menschenrechtsbeirat aufgelöst und durch den bei der Volksanwaltschaft eingerichteten Menschenrechtsbeirat sowie durch die bei der Volksanwaltschaft eingerichteten Kommissionen ersetzt. In diesem Zusammenhang wurde die Zuständigkeit des Menschenrechtsbeirats, die zuvor auf das BMI beschränkt war, auch auf andere Einrichtungen erstreckt, in denen freiheitsbeschränkende Maßnahmen und sonstige Zwangsmaßnahmen gesetzt werden können. Der verfassungsgesetzliche Auftrag der Volksanwaltschaft zum Schutz der Menschenrechte als ‚Nationaler Präventionsmechanismus‘ (NPM) gründet sich daher auf zwei bedeutende Rechtsakte der Vereinten Nationen: einerseits das UN-Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), und andererseits die UN-Behindertenrechtskonvention.

Zur Gewährleistung der Effektivität des präventiven Besuchssystems stellt Art 18 OPCAT Minimalanforderungen an den NPM, darunter die Garantie seiner personellen und funktionellen Unabhängigkeit, insbesondere durch ein geeignetes, transparentes Bestellverfahren.

Gemäß Art. 18 Abs. 4 OPCAT berücksichtigen die Vertragsstaaten bei der Schaffung von NPMs weiters die Grundsätze, welche die Stellung nationaler Menschenrechtsinstitutionen betreffen. Das bedeutet, dass die von der Menschenrechtskommission und der UNO-Generalversammlung in den Jahren 1991 bzw. 1993 erlassenen Pariser Prinzipien kraft völkervertragsrechtlicher Anordnung auf die NPMs Anwendung finden. NPMs sollen daher vor allem unabhängig, professionell und pluralistisch zusammengesetzt sein.

Bei der letzten Prüfung durch das Internationale Akkreditierungskomitee des International Coordination Committee der NMIs (ICC) im Mai 2011 gelang der Volksanwaltschaft die Anerkennung als nationale Menschenrechtsinstitution der Kategorie A aus zwei Gründen nicht: mangelnde Expertise und Mandat im Bereich des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte sowie mangelnde Unabhängigkeit aufgrund ihres besonderen und parteipolitischen Bestellmodus. Infolgedessen hat die Volksanwaltschaft im Unterschied zu vielen anderen Ombuds-Einrichtungen in Europa und Lateinamerika bisher vom ICC nicht den gewünschten A-Status erhalten, der ihr auch z.B. eine aktive Rolle im UNO-Menschenrechtsrat gewähren würde, sondern nur einen B-Status. Dies bedeutet, dass die Voraussetzungen der Pariser Prinzipien (noch) nicht erfüllt sind und die Volksanwaltschaft kein vollwertiges nationales Menschenrechtsinstitut ist.

In Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes in Österreich ist vor allem vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte die Volksanwaltschaft betreffend die generelle institutionelle menschenrechtliche Verankerung in Österreich zu überdenken: Es bedarf der Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in Österreich, die den Pariser Prinzipien voll entspricht (insbesondere bedarf es der Gewährleistung der fachlichen Kompetenz im Menschenrechtsbereich sowie der politischen Unabhängigkeit durch ein geeignetes, verfassungsgesetzlich verankertes Bestellverfahren). Diese nationale Menschenrechtsinstitution soll auch mit der Funktion des nationalen Präventionsmechanismus im Sinne des OPCAT betraut werden. Die Volksanwaltschaft behält ihre ursprünglichen Funktion, die

Behandlung von Missständen in der Verwaltung bei. In Bezug auf die Volksanwaltschaft ist also die Rechtslage, wie sie vor dem OPCAT-Durchführungsgesetz bestand, wieder herzustellen.

Auf Empfehlung des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/Austrian_NHRI_Feasibility_Study_0.pdf) wird daher auch für Österreich die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in voller Übereinstimmung mit den Pariser Prinzipien, insbesondere mit den dort niedergelegten Grundsätzen der Unabhängigkeit und des Pluralismus, vorgeschlagen. Am zweckmäßigsten erscheint die Form des Nationalen Menschenrechtsinstitutes mit eigenen Besuchskommissionen, da diese zweistufige Konstruktion auf den positiven Erfahrungen des Menschenrechtsbeirats beim BMI und bei der Volksanwaltschaft aufbauen kann:

- Einrichtung des Österreichischen Menschenrechtsinstituts (ÖMI) als eigenes Hauptstück des B-VG im Bereich der Kontrolle.
- Anbindung an den Nationalrat nach dem Vorbild von Rechnungshof und Volksanwaltschaft.
- Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Österreichischen Menschenrechtsinstituts von den im Nationalrat vertretenen Parteien sollte ein transparentes Bestellungsverfahren mit öffentlicher Ausschreibung und einem Auswahlkomitee vorgesehen werden, dem neben Abgeordneten des Nationalrats (Menschenrechtsausschuss bzw. die Menschenrechtssprecher_innen der im Nationalrat vertretenen Parteien) auch die Präsident_innen der Höchstgerichte sowie Repräsentant_innen der Verwaltung und der Zivilgesellschaft angehören.
- Das Auswahlkomitee schlägt nach öffentlicher Ausschreibung und öffentlichem Hearing unter Berücksichtigung fachlicher Qualifikationskriterien die Mitglieder des ÖMI vor.
- Die Ernennung der Mitglieder des ÖMI sollte durch den Bundespräsidenten für eine Dauer von 6 Jahren erfolgen. Eine weitere Amtsperiode ist zulässig.
- Das ÖMI sollte aus 12 Mitgliedern bestehen, die anerkannte Expert_innen im Bereich der Menschenrechte sind. Sie sollten sich vor allem aus dem Bereich der Wissenschaft, nicht-staatlicher Organisationen und einschlägiger Berufe (Anwälte, Ärzte, Journalisten, soziale Berufe, etc.) rekrutieren. Hohe Repräsentant_innen der gesetzgebenden Körperschaften, der Justiz und der Verwaltung sollten dem ÖMI als beratende Mitglieder angehören.
- Die (nebenberufliche) Mitgliedschaft im ÖMI sollte mit einem professionellen Honorar vergütet werden. Für den/die Präsidenten/Präsidentin und dessen/deren Stellvertreter_in könnte auch eine hauptberufliche Funktion ins Auge gefasst werden.
- Dem ÖMI sollte eine Reihe von mindestens 6 Regionalkommissionen als ‚Augen und Ohren‘ beigegeben werden, deren Aufgabe v.a. die Durchführung unangemeldeter und flächendeckender Besuche an allen Orten, wo Menschen gegen ihren Willen festgehalten werden, sowie die Beobachtung der Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt umfasst. Diese Kommissionen sollten interdisziplinär zusammengesetzt sein, vom ÖMI selbst bestellt werden und für ihre nebenberufliche Tätigkeit entsprechend honoriert werden. Auch hier wäre denkbar, die jeweiligen Leiter_innen hauptberuflich anzustellen.
- Zusätzlich zu den regionalen Besuchskommissionen können dem ÖMI auch andere Unterorgane beigegeben werden. Insbesondere wäre es sinnvoll, eine mit polizeilichen Befugnissen und Expertise ausgestattete Sonderkommission einzurichten, deren Aufgabe die professionelle, unabhängige und schnelle Untersuchung aller Misshandlungsvorwürfe gegenüber der Sicherheitsexekutive einschließlich des Waffengebrauchs durch die Sicherheitsexekutive sein sollte. Neben entsprechenden polizeilichen Untersuchungskompetenzen (Einvernahme der beschuldigten Beamt_innen und Zeugen, Einsicht in alle relevanten Dokumente, etc.) sollte diese Sonderkommission auch mit nicht-judiziellen Beratungs-, Streitschlichtungs- und Mediationskompetenzen ausgestattet sein. Die Weiterleitung des Aktes an die Staatsanwaltschaft ist nur eine von mehreren möglichen Alternativen zur Lösung dieser Fälle (Strafrecht nur als ultima ratio: die Weiterleitung der Beschwerde an die Staatsanwaltschaft hat bei sofortiger Aufnahme von Ermittlungstätigkeiten in den Fällen zu erfolgen, in denen ein strafrechtlich relevantes Verhalten vorgeworfen wird).
- Das ÖMI, seine Regionalkommissionen und sonstigen Unterorgane müssen mit einer entsprechenden Infrastruktur (Sekretariate, Büros, personelle und finanzielle Ressourcen) ausgestattet werden, die eine effiziente und unabhängige Erfüllung aller Aufgaben sicherstellt. Wie bei vergleichbaren Kontrolleinrichtungen (Volksanwaltschaft, Rechnungshof, Höchstgerichte) muss die Entscheidung und Verantwortung über die konkrete Verwendung des Budgets entsprechend den gesetzlichen Vorgaben beim ÖMI selbst liegen.

Das ÖMI verfügt jedenfalls über die folgenden Kompetenzen:

- Beratung der Regierung, des Nationalrats und anderer für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte relevanten staatlichen Organe;
- Erstellung eines jährlichen Berichts über die rechtliche und faktische Situation der Menschenrechte in Österreich mit konkreten Empfehlungen;
- Erstellung eines Nationalen Aktionsplans zur Förderung und Verbesserung der Menschenrechte in Österreich;
- Ausarbeitung konkreter Vorschläge zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs im Bereich der Menschenrechte einschließlich konkreter Urteile, Entscheidungen und Empfehlungen regionaler und internationaler Menschenrechtsorgane;
- Mitwirkung bei der Erstellung von Staatenberichten an regionale und internationale Menschenrechtsorgane;
- Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der OSZE, dem Europarat, der EU und anderen für den Schutz der Menschenrechte relevanten internationalen Organisationen und ihren Organen, insbesondere mit der Europäischen Menschenrechtsagentur in Wien;
- Zusammenarbeit mit anderen nationalen Menschenrechtsinstitutionen in Europa und weltweit;
- Zusammenarbeit mit relevanten NGOs in Österreich, Europa und weltweit;
- Durchführung präventiver Besuche aller Haftorte durch eigene Regionalkommissionen als nationaler Präventionsmechanismus im Sinne des OPCAT und entsprechende Zusammenarbeit mit dem CPT, dem UNO-Ausschuss gegen die Folter und dessen Unterausschuss auf Grund des OPCAT;
- Begleitende Beobachtung der Ausübung verwaltungspolizeilicher Befehls- und Zwangsgewalt durch die österreichische Sicherheitsexekutive und andere Organe (Justizwache, Militär, etc.) durch die Regionalkommissionen;
- Schnelle, unabhängige und professionelle Untersuchung aller Misshandlungsvorwürfe gegenüber der Sicherheitsexekutive sowie der Verhältnismäßigkeit des Waffengebrauchs durch die Sicherheitsexekutive durch eine eigene Sonderkommission, die neben polizeilichen Ermittlungskompetenzen auch mit einer entsprechenden Beratungs-, Streitschlichtungs- und Mediationskompetenz ausgestattet werden soll;
- Durchführung konkreter Untersuchungen und Studien über behauptete Menschenrechtsverletzungen oder spezifische Menschenrechtsprobleme;
- Menschenrechtlich relevante Forschungs- und Dokumentationstätigkeit;
- verpflichtende Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess sowie Begutachtung von Gesetzen und Gesetzesentwürfen aus menschenrechtlicher Sicht;
- Menschenrechtsbildung auf allen Stufen und Ebenen;
- Menschenrechtliche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Zur professionellen und unabhängigen Erfüllung dieser Aufgaben und Kompetenzen verfügt das ÖMI und seine Kommissionen jedenfalls über folgende Befugnisse:

- Ungehinderter Zugang zu allen Orten, an denen Personen gegen ihren Willen festgehalten werden oder festgehalten werden könnten;
- Führung vertraulicher Gespräche mit allen Personen, deren persönliche Freiheit beschränkt ist;
- Zugang zu allen relevanten Akten, Informationen und Schriftstücken: Die staatlichen Behörden sollten ausdrücklich verpflichtet werden, mit dem ÖMI und ihren Kommissionen zusammenzuarbeiten und Kopien relevanter Dokumente zur Verfügung zu stellen;
- Ungehinderte Untersuchung behaupteter Menschenrechtsverletzungen durch die Befragung von Zeugen, Betroffenen, etc. Zusätzlich zu diesen allgemeinen Untersuchungsbefugnissen des ÖMI und seiner Regionalkommissionen muss die Sonderkommission zur Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen mit entsprechenden polizeilichen Ermittlungskompetenzen gegenüber der Sicherheitsexekutive ausgestattet werden;
- Ungehinderter Zugang zu allen Orten, an denen verwaltungsbehördliche Befehls- und Zwangsgewalt ausgeübt wird bzw. eine solche Ausübung wahrscheinlich ist (z.B. Großveranstaltungen wie Fußballspiele, Sperrzonen bei Demonstrationen, Razzien, etc.). Dies bedingt auch eine entsprechende Information des ÖMI über bevorstehende Großeinsätze durch die zuständigen Behörden;
- Ungehinderte Medien- und Öffentlichkeitsarbeit.“

Der Ausschuss für Menschenrechte hat den gegenständlichen Entschließungsantrag in seiner Sitzung am 20. Jänner 2016 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter Abgeordneten Dr. Nikolaus **Scherak** die Abgeordneten Dr. Harald **Troch**, Hannes **Fazekas**, Dr. Franz-Joseph **Huainigg**, Dipl.-Kffr. (FH) Elisabeth **Pfurtscheller** und die Ausschussobfrau Abgeordnete Mag. Alev **Korun**.

Bei der Abstimmung fand der gegenständliche Entschließungsantrag der Abgeordneten Dr. Nikolaus **Scherak**, Kolleginnen und Kollegen nicht die Zustimmung der Ausschussmehrheit (**für den Antrag: N, dagegen: S, V, F, G, nicht anwesend: T**).

Zum Berichterstatter für den Nationalrat wurde Abgeordneter Hannes **Fazekas** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für Menschenrechte somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle diesen Bericht zur Kenntnis nehmen.

Wien, 2016 01 20

Hannes Fazekas

Berichterstatter

Mag. Alev Korun

Obfrau