



Ludwig Boltzmann Institut  
Menschenrechte

An das  
Bundeskanzleramt Verfassungsdienst  
zHd. FRAU DR ELISABETH DUJMOVITS  
[V@BKA.GV.AT](mailto:V@BKA.GV.AT)

In Kopie an das Präsidium des Nationalrates  
[begutachtungsverfahren@parlament.gv.at](mailto:begutachtungsverfahren@parlament.gv.at)

Wien, 4. Juli 2011

**Betreff: GZ BKA-601.150/0001-V/1/2011**

### **Stellungnahme im Begutachtungsverfahren zum Entwurf**

1. eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) 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)

Anhänge:

Annex 1 Textgegenüberstellung B-VG Änderungsvorschläge

Annex 2 Textgegenüberstellung OPCAT-Durchführungsgesetz Änderungsvorschläge

### **Zusammenfassung**

Die mit dem vorliegenden Regierungsentwurf beabsichtigte Einrichtung eines bundesweiten Kontrollorgans (Nationaler Präventionsmechanismus) im Sinne des OPCAT mit umfassenden Kompetenzen zum Schutz der Menschenrechte von Personen, deren persönliche Freiheit entzogen wird, ist ausdrücklich zu begrüßen. Denn ein auf die Prävention von Menschenrechtsverletzungen ausgerichtetes Kontrollorgan ist gerade dort wichtig, wo Menschen aufgrund freiheitsentziehender Maßnahmen (z.B. u.a. durch die Polizei, geschlossene psychiatrische Einrichtungen, Kinder- und Pflegeheime etc.) in besondere Weise wehrlos gegenüber Misshandlungen und anderen Eingriffen in ihre Rechte sind.

Die Regierungsvorlage sieht vor, die bewährte Institution der Volksanwaltschaft mit dieser Aufgabe zu betrauen und diese um Besuchskommissionen und einen Menschenrechtsbeirat in Anlehnung an die derzeitige Institution des Menschenrechtsbeirats im BMI zu erweitern. Diese Konstruktion hat gewisse Vorteile, weil die jeweiligen Erfahrungen bestehender Einrichtungen gewinnbringend genutzt werden können. Allerdings stellt die Ausübung einer effektiven Kontrollfunktion im besonders grundrechtssensiblen Bereich der Freiheitsentziehung besondere Anforderungen an die Unabhängigkeit, das Mandat und die Funktionsweise des Kontrollorgans. Will der Gesetzgeber einen den völkerrechtlichen



Vorgaben entsprechenden, wirklich unabhängigen und effektiven Nationalen Präventionsmechanismus einrichten, so sind gegenüber dem Regierungsentwurf an wesentlichen Stellen legislative Änderungen erforderlich:

1. Die Volksanwaltschaft sollte zu einer vollwertigen Nationalen Menschenrechtsinstitution nach internationalen Vorgaben aufgewertet werden. Dazu muss das Mandat der Volksanwaltschaft um den Aspekt der Prävention im Sinne des Schutzes *und der Förderung* der Menschenrechte erweitert werden und ihre Kompetenz zur *Feststellung von Menschenrechtsverletzungen* ausdrücklich verfassungsrechtlich verankert werden. Zum anderen muss die *fachliche Kompetenz im Menschenrechtsbereich und die politische Unabhängigkeit der VolksanwältInnen durch ein geeignetes Bestellverfahren verfassungsgesetzlich gewährleistet werden*. Denn auch wenn die drei derzeit das Amt der Volksanwaltschaft ausübenden Personen ihre Funktion kompetent und unabhängig ausüben, so enthält das Bestellverfahren keine Garantie dafür, dass zukünftige VolksanwältInnen mit der notwendigen menschenrechtlichen Expertise und Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen. Vielmehr wird die Volksanwaltschaft in einem partei-politischen, nicht-öffentlichen Verfahren von den drei mandatsstärksten Parteien im Nationalrat nominiert. Die Bestellung nach Parteienproporz führt dazu, dass in der Regel BerufspolitikerInnen zu Mitgliedern der Volksanwaltschaft bestellt werden. Dies mag für die bloße Missstandskontrolle möglicherweise ausreichen, obwohl das Bestellverfahren seit Beginn dieser Institution in der verfassungsrechtlichen Literatur kritisiert wurde und heute keineswegs mehr zeitgemäß ist. Wenn die Volksanwaltschaft aber zum höchsten, verfassungsgesetzlich eingerichteten Organ zur nicht-gerichtlichen Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte aufgewertet werden soll, sind gewisse Qualifikations- und Unabhängigkeitserfordernisse schon im Hinblick auf das OPCAT unabdingbar. Das Bestellverfahren steht damit auch im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Anforderungen an eine transparente, die Unabhängigkeit von politischen Entscheidungsträgern gewährleistende Bestellung des Kontrollorgans. Der Gesetzgeber sollte daher die historische Gelegenheit nutzen, die partei-politisch unabhängige Bestellung der VolksanwältInnen in einem transparenten, an fachlichen Qualifikationskriterien orientierten, öffentlichen Bewerbungsverfahren sicher zu stellen.
2. Die *Einheit des Nationalen Präventionsmechanismus bestehend aus den VolksanwältInnen und den ExpertInnen-Kommissionen*, die Kontrollbesuche zur Einhaltung der Menschenrechte an Orten der Freiheitsentziehung durchführen, sollte aus Gründen der *Rechtssicherheit und Bestandsgarantie* verfassungsgesetzlich verankert werden. Um die *Prinzipien der Transparenz und Öffentlichkeit* des Kontrollorgans gemäß den völkerrechtlichen Vorgaben zu stärken, sollte das Recht der Besuchskommissionen, den Berichten der Volksanwaltschaft Bemerkungen anzuschließen, verfassungsgesetzlich verankert werden, und den Besuchskommissionen und dem Menschenrechtsbeirat das Recht zukommen, an den ihren Tätigkeitsbereich betreffenden Sitzungen der Ausschüsse des Nationalrats und Bundesrats teilzunehmen. In besonders *dringlichen Fällen* sollte den



Besuchskommissionen auch die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Berichterstattung an den Gesetzgeber zu initiieren. Weiterer Klarstellungsbedarf besteht u.a. auch hinsichtlich der Transparenz gegenüber den betroffenen Behörden sowie der Kompetenz der Volksanwaltschaft, legislative Maßnahmen im Hinblick auf den Schutz und die Förderung der Menschenrechte vorzuschlagen. Damit die effektive Funktionsweise des Nationalen Präventionsmechanismus sichergestellt wird, muss der Gesetzgeber die Volksanwaltschaft auch mit *ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen* ausstatten. Dazu sollte eine eigene Geschäftsstelle und ein getrenntes Budget zur Verfügung gestellt werden.

3. Gemäß den völkerrechtlichen Vorgaben sollte institutionell eine *klare Trennung von Kontrolltätigkeit und Beratung bzw. Dialog mit den Behörden und Verwaltungsorganen* gewährleistet werden. Die Regierungsvorlage sieht aber vor, den zur Hälfte aus RegierungsvertreterInnen und VertreterInnen der Zivilgesellschaft besetzten Menschenrechtsbeirat in beratender Funktion in die Kontrolltätigkeit und die Formulierung von Empfehlungen des Nationalen Präventionsmechanismus einzubeziehen. Damit besteht de facto eine erhebliche Möglichkeit der im Menschenrechtsbeirat vertretenen Ministerialbürokratie, auf die Ergebnisse der Kontrolle von ihnen unterstehenden Behörden Einfluss zu nehmen. Um die *Unabhängigkeit des Nationalen Präventionsmechanismus* zu gewährleisten und gleichzeitig *den Vorteil der Institution des Menschenrechtsbeirats* gewinnbringend einzusetzen, sollte der Menschenrechtsbeirat *nach Abschluss der Kontrolltätigkeit* durch den Nationalen Präventionsmechanismus mit der *Beratung über politische Umsetzungsfragen* betraut werden. Damit könnte das bewährte Dialogforum zwischen Ministerialbürokratie und Zivilgesellschaft außerordentlich effektiv eingesetzt werden, um die Ergebnisse und Empfehlungen, die sich aus den Überprüfungen ergeben, in Vorschläge für konkrete politische Maßnahmen umzusetzen.

## I. Einleitung

Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) begrüßt das im aktuellen Regierungsprogramm enthaltene Vorhaben, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) nach nunmehr 8 Jahren, die seit dessen Unterzeichnung durch die Republik Österreich verstrichen sind, umzusetzen. Damit soll nun auch in Österreich ein Kontrollorgan eingerichtet werden, das alle Orte, an denen Menschen ihre persönlichen Freiheit entzogen wird, flächendeckend und regelmäßig kontrolliert (dies umfasst neben klassischen Anhalteorten im Bereich der Polizei und Justiz z.B. auch geschlossene psychiatrische Einrichtungen sowie Kinder- Alten- und Pflegeheime). Das BIM hat im Rahmen der Ausübung des Mandats als UNO-Sonderberichterstatte über Folter durch Manfred Nowak, sowie im Rahmen verschiedener Projekte auf europäischer und internationaler Ebene langjährige Erfahrung in der Beratung von Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Fakultativprotokolls (etwa in Kasachstan, Paraguay, Moldawien, Rumänien), insbesondere zur Ausgestaltung von effektiven und unabhängigen Nationalen Präventionsmechanismen (NPM) und verfügt daher über umfangreiche und vergleichende Expertise in diesem Bereich.

Bereits Anfang des Jahres hat das BIM im Rahmen eines zivilgesellschaftlichen Konsultationsprozesses an Gesprächen mit der Volksanwaltschaft teilgenommen und dabei gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen Vorschläge zur effektiven und völkerrechtskonformen Umsetzung von OPCAT in Österreich gemacht.<sup>1</sup> Während den zivilgesellschaftlichen Anregungen im aktuellen Gesetzesentwurf zum Teil Rechnung getragen wurde, **bleibt der Entwurf in wesentlichen Bestimmungen hinter den Vorschlägen der Zivilgesellschaft zurück.** Die vorliegende Stellungnahme berücksichtigt auch, dass sich die Volksanwaltschaft derzeit um eine Re-Akkreditierung als vollwertige Nationale Menschenrechtsinstitution bemüht und die dafür einschlägigen Kriterien im Bezug auf Unabhängigkeit und Zusammensetzung identisch sind mit den völkerrechtlichen Vorgaben gemäß OPCAT. **Damit bieten die verfassungsrechtlichen Änderungen zur Umsetzung von OPCAT auch die historische Möglichkeit, die Volksanwaltschaft zu einer Nationalen Menschenrechtsinstitution mit A-Status aufzuwerten. Diese Chance sollte nicht vertan werden.**

## II. Zu den Bestimmungen des BV-G

### II.1 Zur Bedeutung der Schaffung eines Nationalen Präventionsmechanismus

Gemäß den erläuternden Bemerkungen sollen mit den vorgeschlagenen Änderungen des B-VG die verfassungsgesetzlichen Voraussetzungen für die Durchführung des Fakultativprotokolls zur UNO-Konvention über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) geschaffen werden. Das OPCAT unterscheidet sich von der Europäischen Konvention zur Verhütung der Folter vor allem

---

<sup>1</sup> Vgl. die gemeinsamen "Eckpunkte für eine gemeinsame zivilgesellschaftliche Position zur Umsetzung von OPCAT in Österreich" vom Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Amnesty International Österreich, SOS Mitmensch, Caritas Wien, Caritas Österreich, VertretungsNetz und Diakonie., Jänner 2011.



dadurch, dass neben internationalen Organen zur Durchführung präventiver Besuche an allen Haftorten (Europäisches Komitee zur Verhütung der Folter (CPT) bzw. UNO-Unterausschuss zur Verhütung der Folter (SPT)) auch ein *Nationaler Präventionsmechanismus* (NPM) mit dieser Aufgabe betraut werden soll. Dass präventive Besuche auf universeller Ebene nur dann effektiv sind, wenn das internationale Kontrollorgan durch ein nationales Kontrollorgan ergänzt wird, welches flächendeckende Besuche in entsprechender Häufigkeit durchführt, ist das Ergebnis von mehr als 20 Jahren Diskussion in der UNO-Menschenrechtskommission und gilt als wesentlicher Fortschritt gegenüber dem europäischen Modell.<sup>2</sup> Der UNO-Sonderberichtersteller über Folter hat OPCAT als effizientestes Instrument zur Verhütung der Folter bezeichnet und alle Staaten der Welt wiederholt aufgefordert, OPCAT zu ratifizieren und einen wirklich unabhängigen und professionellen NPM einzurichten.<sup>3</sup> Auch das CPT hat ihre Mitgliedstaaten einschließlich Österreich wiederholt dazu aufgefordert, Besuchskommissionen einzurichten.<sup>4</sup>

## II.2 Zur Relevanz der Pariser Prinzipien für Unabhängigkeit und Zusammensetzung des NPM

Gemäß Art. 3 und 17 OPCAT verpflichten sich alle Vertragsstaaten, bis spätestens ein Jahr nach der Ratifikation einen oder mehrere NPM zur Verhütung der Folter auf innerstaatlicher Ebene zu schaffen oder bereits bestehende Einrichtungen damit zu betrauen. Falls bestehende Einrichtungen mit dieser Funktion betraut werden sollten, war primär an bereits existierende Besuchskommissionen, an nationale Menschenrechtsinstitutionen oder an Ombuds-Einrichtungen gedacht.<sup>5</sup> Art. 18 OPCAT bestimmt, dass die Vertragsstaaten die **funktionale und finanzielle Unabhängigkeit** der NPMs, die **erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse** ihrer Sachverständigen sowie eine **ausgewogene Vertretung der Geschlechter und eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten**<sup>6</sup> des Landes garantieren sollen. Gemäß Art. 18 Abs. 4 berücksichtigen die Vertragsstaaten bei der Schaffung von NPMs die Grundsätze, welche die Stellung *nationaler Menschenrechtsinstitutionen* (NMRI) betreffen. **Das bedeutet, dass die von der Menschenrechtskommission und der UNO-Generalversammlung in den Jahren 1991 bzw. 1993 erlassenen Pariser Prinzipien**<sup>7</sup> kraft völkervertragsrechtlicher Anordnung auf die NPMs Anwendung finden.<sup>8</sup> NPMs sollen daher vor allem unabhängig, professionell und pluralistisch zusammengesetzt sein.

Der österreichische Entwurf versucht, diese Vorgaben dadurch umzusetzen, dass **der bisher beim BMI eingerichtete Menschenrechtsbeirat (MRB) und seine sechs Besuchskommissionen nunmehr der Volksanwaltschaft (VA) unterstellt werden sollen.**

<sup>2</sup> Vgl. zu den travaux préparatoires des OPCAT ausführlich Manfred Nowak/Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention Against Torture, A Commentary*, Oxford University Press, Oxford/New York 2008, 882 – 907 (im folgenden zitiert als CAT-Commentary).

<sup>3</sup> Siehe Bericht des UNO-Sonderberichterstatters für Folter, an den Menschenrechtsrat, 9.2.2010, A/HRC/13/39. para 77 (b).

<sup>4</sup> Siehe zuletzt im 20. Jahresbericht des CPT (1.8.2009 bis 31.7.2010), CPT/Inf (2010) 28, Para 26.

<sup>5</sup> CAT-Commentary, 1069f.

<sup>6</sup> Dies beinhaltet zum Beispiel auch Menschen mit Behinderungen.

<sup>7</sup> Resolution der UNO-Generalversammlung, A/RES/48/134, Anhang „Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen“.

<sup>8</sup> Vgl. CAT-Commentary, 1074.



Ludwig Boltzmann Institut  
Menschenrechte

Diese Lösung hat verschiedene *Vorteile*. Zum einen bindet sie in die neue Konstruktion **Erfahrungen ein, die in den letzten 11 Jahren durch die Arbeit des MRB und der Besuchskommissionen gemacht werden konnten und z.B. wesentlich zur Verbesserung der Haftbedingungen in den dem BMI unterstellten Haftorten (Polizeiinhaltezentren und Polizeiinspektionen) beigetragen hat.** Neben regelmäßigen unangekündigten Besuchen an Haftorten haben die MRB-Kommissionen auch die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt (z.B. bei Demonstrationen, Razzien, Großveranstaltungen wie Fußballspielen) beobachtet. Auch diese **zusätzliche beobachtende Funktion**, die über das OPCAT hinausgeht, soll auf den NPM übertragen werden; dies **wird ausdrücklich begrüßt**.

Nun soll aber die mangelnde Unabhängigkeit des MRB (und indirekt auch seiner Kommissionen)<sup>9</sup> vom BMI durch die Unterstellung unter die VA beseitigt werden. Auch wenn die VA bisher primär mit der klassischen Missstandskontrolle in der Verwaltung beschäftigt war und kaum nennenswerte Aktivitäten zum Schutz der Menschenrechte gesetzt hat,<sup>10</sup> so hat sie sich dennoch seit vielen Jahren darum bemüht, als NMRI im Sinne der Pariser Prinzipien anerkannt zu werden. **Die Anerkennung als NMRI ist der VA bisher aus zwei Gründen nicht gelungen: 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 VA im Unterschied zu vielen anderen Ombuds-Einrichtungen in Europa und Lateinamerika bisher vom Internationalen Akkreditierungskomitee des *International Coordination Committee der NHRIs* (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 VA, entgegen ihrer Meinung,<sup>11</sup> keine vollwertige nationale Menschenrechtsinstitution ist.<sup>12</sup> **Wenn die VA aber infolge mangelnder Unabhängigkeit keinen A-Status erlangen kann, so erfüllt sie auch nicht die Voraussetzungen für einen NPM im Hinblick auf Art. 18 Abs. 4 OPCAT. Die Übertragung der Aufgaben des NPM an die VA, wie sie im vorliegenden Entwurf vorgeschlagen wird, erfüllt somit nicht die erforderlichen völkerrechtlichen Voraussetzungen.**

### II.3 Notwendige Änderungen des Mandats und der Bestellung der Volksanwaltschaft

Damit die VA den A-Status erlangen und somit als NPM gemäß OPCAT eingerichtet werden kann, sind im Wesentlichen zwei Bedingungen zu erfüllen: **Die VA muss ein menschenrechtliches Prüfungsmandat erhalten, und ihre Mitglieder müssen mit entsprechender menschenrechtlicher Expertise und Unabhängigkeit ausgestattet werden.**

<sup>9</sup> De facto waren die Kommissionen des MRB jedoch weitgehend unabhängig. Lediglich Bundesminister Ernst Strasser hat in einem aufsehenerregenden Fall versucht, politischen Druck auf einen Kommissionsleiter auszuüben.

<sup>10</sup> Siehe z.B. den 34. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und Bundesrat 2010 (Kurzbericht) 51-56.

<sup>11</sup> Siehe das Vorwort im 34. Bericht der Volksanwaltschaft, in dem sich die drei österreichischen VolksanwältInnen ausdrücklich als „österreichische Nationale Menschenrechtsinstitution“ bezeichnen. Das ist insofern irreführend, als nur Institutionen mit Status A als nationale Menschenrechtsinstitutionen gelten. Status B bedeutet nämlich, dass die Voraussetzungen für eine nationale Menschenrechtsinstitution (noch) nicht erfüllt sind.

<sup>12</sup> Die letzte diesbezügliche Überprüfung durch das ICC fand im Mai 2011 statt, das Ergebnis liegt noch nicht vor.



Dem ersten Erfordernis soll in der vorgeschlagenen B-VG-Novelle durch die Einfügung der Worte „insbesondere wegen einer behaupteten Verletzung in Menschenrechten“ in Art. 148a Abs. 1 B-VG bzw. einer ähnlichen Wortfolge in Art. 148a Abs. 2 B-VG Rechnung getragen werden. Allerdings ist das Wort „insbesondere“ irreführend, da es sich auf die Behauptung von Missständen in der Verwaltung des Bundes bezieht. Als Missstände werden in der Regel auch Mängel verstanden, die unterhalb der Schwelle der Rechtswidrigkeit liegen.<sup>13</sup> Zudem würde eine u.U. schwerwiegende Menschenrechtsverletzung zum bloßen "Missstand" erklärt und dadurch der besonderen Schwere der Rechtsverletzung einerseits, und der Beschränkung der subjektiven Rechtsposition andererseits begrifflich nicht ausreichend entsprochen. **Menschenrechtsverletzungen sind hingegen besonders schwere Rechtsverletzungen, nämlich Verletzungen in verfassungs- und/oder völkerrechtlich garantierten Rechten.** Daher wäre es sinnvoll, die Worte „insbesondere“ in den beiden genannten Bestimmungen durch „und“ zu ersetzen. Außerdem sollten in Art. 148a Abs. 1 B-VG nach dem Wort „Missständen“ die Worte „oder Menschenrechtsverletzungen“ eingefügt werden. Daneben sollte aufgrund der Erweiterung des Mandats der VA um einen **präventiven, strukturellen Menschenrechtsschutz** gemäß OPCAT in Art. 148a Abs. 3 nach dem Wort "Schutz" im ersten Satz die Worte "und zur Förderung" eingefügt werden.

Das zweite oben genannte Erfordernis für eine OPCAT-konforme Umsetzung wurde im vorliegenden Entwurf trotz wiederholter Forderungen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft leider noch nicht berücksichtigt: die **Unabhängigkeit und Professionalität der Mitglieder der Volksanwaltschaft.** Um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen: Es soll keineswegs behauptet werden, dass die drei derzeit das Amt der VA ausübenden Personen nicht unabhängig oder professionell wären. **Aber das Verfahren, das zu ihrer Bestellung führt, enthält keinerlei Garantien dafür, dass Personen mit der für eine NMRI oder einen NPM entsprechenden menschenrechtlichen Expertise und Unabhängigkeit bestellt werden.** Art. 148g Abs. 2 B-VG, der diesbezüglich unverändert beibehalten werden soll, sieht vor, dass die Mitglieder der VA vom Nationalrat aufgrund eines Gesamtvorschlages des Hauptausschusses gewählt werden. Der Hauptausschuss erstellt seinen Gesamtvorschlag bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder, wobei „die drei mandatsstärksten Parteien des Nationalrats das Recht haben, je ein Mitglied für diesen Gesamtvorschlag namhaft zu machen“. Art. 148 Abs. 5 B-VG sieht als Qualifikationsvoraussetzung lediglich vor, dass die Mitglieder der VA zum Nationalrat wählbar sein müssen. Gemäß Art. 26 Abs. 4 B-VG sind die zum Nationalrat Wahlberechtigten, die am Stichtag die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen und am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet haben, passiv wahlberechtigt. Die Ausschließung von der Wählbarkeit kann gemäß Art. 26 Abs. 5 nur die Folge einer gerichtlichen Verurteilung sein. Gemäß §§ 22 und 41 NRWO ist vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, wer durch ein inländisches Gericht wegen einer oder mehrerer, mit Vorsatz begangener strafbarer Handlungen zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt worden ist. Mit anderen Worten: **alle österreichischen StaatsbürgerInnen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht wegen eines Vorsatzdeliktes zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt wurden, können als Mitglieder der VA und in Zukunft also auch zu einem Mitglied des NPM „gewählt“ werden.** Darüber hinaus handelt es sich bei diesem Bestellvorgang „nicht

<sup>13</sup> Vgl. etwa Thienel, Art. 148a B-VG Rz 9, in Rill Schäfer, Kommentar zum B-VG, 2. Lieferung (2002).



um eine Wahl, sondern um ein Entsendungsrecht der drei mandatsstärksten Parteien, das auch durch Einschaltung des Hauptausschusses nicht zur Wahl wird“.<sup>14</sup> **De facto hat das Entsendungsrecht der drei mandatsstärksten Parteien in der Geschichte der VA bisher bedeutet, dass in der Regel BerufspolitikerInnen der drei mächtigsten politischen Parteien zu VolksanwältInnen bestellt wurden.** Wie in der verfassungsrechtlichen Literatur seit vielen Jahren betont wird, dominieren die großen politischen Parteien auch die oberste Bundesverwaltung, sodass „durch diesen Bestellungsmodus eine objektive, neutrale Kontrolle nicht ausreichend sichergestellt“ ist.<sup>15</sup> Tatsächlich war die Bestellung der VA nach Parteienproporz seit der Einrichtung der Volksanwaltschaft umstritten.<sup>16</sup> Nun kann man möglicherweise noch argumentieren, dass für die traditionelle Missstandskontrolle der Verwaltung die „Bürgernähe“ durch ehemalige „VolksvertreterInnen“, also ehemalige Nationalratsabgeordnete ohne fachliche Qualifikationsvoraussetzungen, ausreichen würde. **Aber für das höchste verfassungsgesetzlich eingerichtete Organ zur nicht-gerichtlichen Kontrolle der Einhaltung der Menschenrechte BerufspolitikerInnen der drei größten politischen Parteien ohne Erfordernis menschenrechtlicher Expertise in einem intransparenten, parteipolitischen Prozess zu bestellen, ist weltweit einzigartig,<sup>17</sup> verletzt die Pariser Prinzipien und folglich auch Art. 18 OPCAT.**

Damit die Umsetzung des OPCAT nicht mit einer Völkerrechtsverletzung behaftet ist, wird daher *dringend* vorgeschlagen, den Bestellmodus der Mitglieder der VA wie folgt in zwei Punkten zu verändern: Zum einen müssten in Art. 148g Abs. 5 **Mindestqualifikationserfordernisse** bestimmt werden, die dem Kriterium der erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse in Art. 18 Abs. 2 OPCAT Rechnung tragen. So sollte vorgesehen werden, dass die Mitglieder der VA ein rechtswissenschaftliches oder sonst einschlägiges Studium absolviert und für mindestens 10 Jahre eine Tätigkeit im Bereich der Menschenrechte bekleidet haben müssen. Die VolksanwältInnen sollten weiters „auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeiten mit ausgezeichneten Kenntnissen der Organisation und Funktionsweise der Verwaltung“ sein, wie dies z.B. in § 15 Abs. 3 des Entwurfs für das OPCAT-Durchführungsgesetz für den Vorsitz und die Stellvertretung des Menschenrechtsbeirates vorgesehen ist. Zum zweiten müsste in Art. 148g Abs. 2 **das Nominierungsrecht der drei mandatsstärksten Parteien ersatzlos gestrichen und durch ein Bewerbungsrecht ersetzt werden.** Wer die Qualifikationsvoraussetzungen für dieses Amt erfüllt, sollte sich darum bewerben dürfen, und der **Verfassungsausschuss des Nationalrats** sollte in einem **transparenten und objektiven Auswahlverfahren** unter Beiziehung von unabhängigen MenschenrechtsexpertInnen die drei am besten geeigneten KandidatInnen auswählen und diese dem Plenum des Nationalrats zur Wahl vorschlagen. Folglich sollte auch das Wort „Hauptausschuss“ in Art. 148g Abs 2 B-VG durch „Verfassungsausschuss“ ersetzt werden.

<sup>14</sup> Vgl. Robert Walter/Heinz Mayer/Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 10. Auflage, Manz Verlag Wien, 2007, 581.

<sup>15</sup> Vgl. zB Heinz Mayer, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, Manz Verlag Wien, 2002, 423.

<sup>16</sup> Vgl. zB Thienel Art. 148 g B-VG, Rz 7, in: Rill/Schäfer, B-VG Kommentar, 2. Lieferung (2002).

<sup>17</sup> Vgl. den Bestellungsmodus anderer NHRI oder NPMs, siehe z.B. die Übersicht auf der Homepage von APT ([www.apr.ch](http://www.apr.ch)); für die verschiedenen Bestellmodi von Ombudseinrichtungen in Europa vgl. Kucsko-Stadlmayer, Gabriele [Hrsg.], Europäische Ombudsman-Institutionen, Wien 2008.

Mit dem vorgeschlagenen Bestellungsverfahren würden nicht nur die Erfordernisse des Art. 18 OPCAT erfüllt<sup>18</sup>, sondern es könnte auch die historische Chance genutzt werden, die VA zu einer vollwertigen NMRI im Sinne der Pariser Prinzipien aufzuwerten.<sup>19</sup>

#### II.4 Identität des NPM

Um den Anforderungen einer pluralistischen Zusammensetzung des NPM gemäß Art. 18 OPCAT in Verbindung mit den Pariser Prinzipien gerecht zu werden, muss insbesondere eine **ausgewogene Vertretung der Geschlechter und eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten** garantiert werden. Da die VA als ein dreiköpfiges Gremium das Kriterium des Pluralismus alleine nicht erfüllen kann, ist es notwendig, dass **die Besuchskommissionen integraler Bestandteil des NPM sind**. Darüber hinaus fordert Art. 3 OPCAT unmissverständlich, dass jene Organe, welche die Besuche *durchführen*, als NPM zu bezeichnen sind. Im Sinne der Rechtssicherheit, sollte nicht nur in den erläuternden Bemerkungen erwähnt, sondern auch im B-VG klar ausformuliert werden, dass **der NPM aus den drei Mitgliedern der VA und den Besuchskommissionen besteht**. Art. 148h Abs. 3 1. Satz B-VG sollte daher wie folgt lauten: „Der Nationale Präventionsmechanismus im Sinne des OPCAT besteht aus den Mitgliedern der Volksanwaltschaft und sechs Besuchskommissionen, die aus mindestens je sieben Mitgliedern bestehen und nach Gesichtspunkten der Pluralität im Sinne des OPCAT zusammengesetzt werden.“

#### II.5 Berichtstätigkeit des NPM

Hinsichtlich der **Berichtstätigkeit der VA** ist positiv hervorzuheben, dass die VA gemäß der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 148d Abs 1 B-VG auch jederzeit über einzelne Wahrnehmungen an den Nationalrat und den Bundesrat berichten kann, und dass alle Berichte zu veröffentlichen sind. Da die Haupttätigkeit der Besuchskommissionen darin besteht, über ihre Besuche in Form von Einzel-, Dringlichkeits-, Quartals- und Jahresberichten an die VA zu berichten und die Einzelberichte an die besuchten Dienststellen zu kommunizieren, sollte auch diese Berichtstätigkeit im B-VG verankert werden. Insbesondere sollte das **Recht der Kommissionen, allen Berichten der VA (Jahresberichte sowie einzelne Wahrnehmungen) Bemerkungen anzuschließen, verfassungsgesetzlich in Art. 148d Abs 1 verankert werden**.

Die vorgesehene Veröffentlichungspflicht der Berichte an den Nationalrat ist zu begrüßen, denn das OPCAT ist hinsichtlich der NPMs vom **Prinzip der Transparenz und Öffentlichkeit** getragen. Während der UNO-Unterausschuss zur Verhütung der Folter (SPT) aus Gründen der Staatensouveränität gemäß Art. 16 OPCAT an gewisse Vertraulichkeitspflichten gebunden ist, gelten diese gemäß Art. 23 OPCAT für die NPMs nicht.<sup>20</sup> Da es durchaus zu

<sup>18</sup> Vgl. etwa auch die Richtlinien des Unterausschusses zur Verhütung der Folter (SPT) über die Einrichtung Nationaler Präventionsmechanismen, UN Doc. CAT/OP/12/5 (9 Dezember 2010), Ziffer 16.

<sup>19</sup> Vgl. etwa die Leitlinien des Unterausschusses für die Akkreditierung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen, welcher die Transparenz des Auswahlprozesses, breite Konsultationen und ein öffentliches Auswahlverfahren zur Maximierung der Anzahl potentieller KandidatInnen aus allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen als wesentliche Kriterien zur Gewährleistung der Pluralität und Unabhängigkeit von NRMIs festlegen, "Bericht und Empfehlungen des Unterausschusses für Akkreditierungen, Genf 29 März – 1 April 2010, abrufbar unter [www.nhri.net](http://www.nhri.net) (24.6.2011).

<sup>20</sup> Siehe dazu CAT-Commentary, 1099ff.

Auffassungsunterschieden zwischen den Mitgliedern der VA, ihren Besuchskommissionen und dem Menschenrechtsbeirat kommen kann, wäre es auch angebracht, dass **den LeiterInnen der Besuchskommissionen und der/dem Vorsitzende(n) des Menschenrechtsbeirats ausdrücklich in Art. 148d Abs 2 B-VG das Recht eingeräumt wird, an den Verhandlungen über die Berichte der VA im Nationalrat und im Bundesrat sowie in deren Ausschüssen (Unterausschüssen) teilzunehmen und auf ihr Verlangen gehört zu werden.**

## II.6 Notwendige Ergänzung der Kompetenz zur Begutachtung von Gesetzen und Gesetzesentwürfen

Die bisherigen Instrumente ("Veranlassungen"), die der VA zur Verfügung stehen, umfassen neben der Feststellung eines Missstandes gemäß Art. 148c B-VG die Erstattung von Empfehlungen an die obersten Verwaltungsorgane in einem bestimmten Fall oder aus Anlass eines bestimmten Falls, Fristversäumnisse in Gerichtsverfahren, sowie die Anregung von Maßnahmen der Dienstaufsicht. Weiters kann sie Verordnungen beim VfGH anfechten (Art. 148e B-VG) und über festgestellte Missstände an die parlamentarischen Organe berichten (Art. 148 d B-VG). Dieses Instrumentarium wird mit der vorgeschlagenen B-VG-Novelle auf den Schutz der Menschenrechte ausgedehnt und um die in Art. 148a Abs. 3 B-VG vorgesehene Besuchs- und Beobachtungskompetenz erweitert. Letztere werden an die Besuchskommissionen des NPM übertragen. Die Befugnisse der VA und der Kommissionen erfüllen somit die in Art. 19 lit. a und b OPCAT vorgegebenen Minimalbefugnisse eines NPM. Die B-VG-Novelle versäumt es jedoch, die gemäß Art. 19 lit. c OPCAT für einen NPM erforderliche, wichtige Kompetenz zur Begutachtung bestehender Gesetze und Gesetzesvorhaben im Hinblick auf den Schutz und die Förderung der Menschenrechte verfassungsgesetzlich ausdrücklich zu verankern.<sup>21</sup> Im OPCAT-Durchführungsgesetz wird zwar in § 1 Abs. 2 Z. 5 iVm § 7 ein Begutachtungsrecht der VA für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe normiert, dieses erstreckt sich jedoch nicht wie von OPCAT gefordert auf die Befugnis, auch im Hinblick auf die bestehende Rechtslage Empfehlungen abzugeben. Hier besteht Nachbesserungsbedarf (auf der Ebene des B-VG oder einfachgesetzlich, vgl. *infra* III.3), um Art. 19 OPCAT voll zu entsprechen. Mit dem Recht, Stellungnahmen zu Gesetzen und Verwaltungsvorschriften im Hinblick auf den Schutz und die Förderung der Menschenrechte abzugeben, einschließlich der Entwicklung von Vorschlägen für legislative Änderungen und Gesetzesinitiativen würde zudem eine Kernfunktion der beratenden Tätigkeit einer NMRI verfassungsrechtlich verankert.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Dass die VA auch Vorschläge für legislative Maßnahmen machen kann, ist vom Verfassungsgesetzgeber auch intendiert gewesen, vgl. Thienel, Artikel 148d B-VG Rz 1, in: Rill/Schäfer, B-VG Kommentar, 6. Lieferung (2010).

<sup>22</sup> Vgl. Punkt 3 Absatz a lit i) der Pariser Prinzipien, wonach Empfehlungen und Vorschläge Nationaler Menschenrechtsinstitutionen u.a. folgende Gebiete betreffen: "Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie die Gerichtsverfassung betreffende Vorschriften, welche die Wahrung und Ausweitung des Schutzes der Menschenrechte zum Ziel haben; in diesem Zusammenhang prüfen die nationalen Institutionen die geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Gesetzesvorlagen und geben die ihnen geeignet erscheinenden Empfehlungen ab, um sicherzustellen, dass die jeweiligen Bestimmungen den grundlegenden Menschenrechtsprinzipien entsprechen; soweit erforderlich, empfehlen sie die Verabschiedung neuer Rechtsvorschriften, die Änderung in Kraft befindlicher Rechtsvorschriften und die Annahme oder Änderung von Verwaltungsmaßnahmen".



### III. Zum OPCAT-Durchführungsgesetz

#### III.1 Zum vorgeschlagenen Gesamtkonzept des NPM

Der Entwurf zum OPCAT-Durchführungsgesetz schlägt für den NPM ein institutionelles Modell vor, das sich im internationalen Vergleich am sogenannten „**Ombuds-Plus-Modell**“ orientiert.<sup>23</sup> Die Stärke dieses Modells besteht darin, dass eine bereits bestehende – und im besten Fall institutionell bewährte – **Ombudseinrichtung** (im Falle Österreichs die Volksanwaltschaft) als NPM designiert wird und zur effektiven Aufgabenerfüllung gemäß OPCAT um ein **zusätzliches Organ zur Durchführung von präventiven Besuchen** (im Entwurf vorgesehen sind mindestens 6 Besuchskommissionen) erweitert wird. Die Schaffung eines zusätzlichen Organs ist in der Regel zum einen notwendig, um dem Kriterium der **pluralistischen und multi-disziplinären Zusammensetzung** zu entsprechen.<sup>24</sup> Zum anderen wird dadurch dem **präventiv und strukturell orientierten Ansatz von OPCAT**, der sich von dem reaktiven Vorgehen einer Ombudseinrichtung auf Grund von Einzelfallbeschwerden deutlich unterscheidet, **auch institutionell Rechnung getragen**. Nationaler Präventionsmechanismus im Sinne von OPCAT kann die Volksanwaltschaft im Rahmen dieses Modells nur zusammen mit den Kommissionen sein. Aus den genannten Gründen (siehe oben II.4) sollte daher auch einfachgesetzlich klargestellt werden, dass die Identität des NPM aus der Einheit von VA und Kommissionen besteht.<sup>25</sup> Daher sollte in § 11 Abs. 2 folgender Satz eingefügt werden: "Diese bilden gemeinsam mit der Volksanwaltschaft den Nationalen Präventionsmechanismus gemäß OPCAT."

Das „Ombuds-Plus-Modell“ bedingt auch, dass nicht nur die Ombuds-Einrichtung selbst, sondern insbesondere das mit der Durchführung von Besuchen gemäß OPCAT beauftragte Organ mit den erforderlichen Kompetenzen und Privilegien ausgestattet wird. Dem wird im vorliegenden Entwurf zum OPCAT-Durchführungsgesetz weitgehend Rechnung getragen.<sup>26</sup> Erfahrungen der Umsetzung des Ombuds-Plus-Modells in anderen Ländern haben auch gezeigt, dass eine **klare Abgrenzung des Geschäftsbereichs des NPM von den anderen Aufgabenbereichen der Ombudseinrichtung** sinnvoll und notwendig ist. Dem entgegen steht nicht, dass die sich ergebenden Synergien zwischen dem NPM-Tätigkeitsbereich und den übrigen Geschäftsbereichen der VA sinnvoll genutzt werden können. In diesem Sinne sollte auch der Art. 148h Abs. 3 Z 2 B-VG iVm § 1 Abs. 2 Z 4 OPCAT-Durchführungsgesetz und die erläuternden Bemerkungen zu § 13 OPCAT-Durchführungsgesetz interpretiert werden

<sup>23</sup> Andere Länderbeispiele, die Ombuds-Plus gewählt haben sind etwa Slowenien, Moldawien und Paraguay.

<sup>24</sup> Vgl. die Erläuterungen zum Kriterium des Pluralismus *supra* II.4; Ombudseinrichtungen verfügen auf Grund ihrer Eigenschaft als Petitionsstelle für Einzelbeschwerden zumeist primär über juristisch geschultes Personal.

<sup>25</sup> Diese Interpretation wird in den erläuternden Bemerkungen durch die in Klammern gesetzte Formulierung "(mit ihren Kommissionen)" unterstützt. Erfahrungen in anderen Ländern haben jedoch gezeigt, dass im Sinne der Rechtssicherheit eine gesetzliche Klarstellung der institutionellen Identität des NPMs zur Vermeidung von unterschiedlichen Interpretation unbedingt erforderlich ist; vgl. etwa die Observationen des UNO-Sonderberichterstatters über Folter in seinem Follow-up Bericht zu Moldawien, UN doc. A/HRC/13/39/Add.6 (26 Februar 2010), S. 153.

<sup>26</sup> Vgl. die Auskunfts- und Kooperationspflichten der Behörden und privaten Einrichtungen in § 11 Abs. 3 OPCAT-Durchführungsgesetz; den Schutz von Kontaktpersonen vor Repressalien in § 18 OPCAT-Durchführungsgesetz; und den Schutz der Identität von Kontaktpersonen sowie die Ausnahme von der Anzeigenpflicht gerichtlich strafbarer Handlungen in § 20 OPCAT-Durchführungsgesetz.

(z.B. Nutzung von Synergien, die sich aus Einzelbeschwerden und NPM-Tätigkeit ergeben können).

Insbesondere muss aber gemäß Art. 18 Abs. 3 OPCAT sichergestellt werden, dass dem NPM zur effektiven Aufgabenerfüllung die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Bei der Regelung des **Übergangs der Geschäftsstelle des derzeitigen MRB zur VA** sollte daher in § 23 Abs. 4 OPCAT-Durchführungsgesetz ausdrücklich geregelt werden, dass die Geschäftsstelle nun als **Geschäftsstelle des NPM** eingerichtet wird. **Um die budgetäre Autonomie des NPM innerhalb der VA zu gewährleisten, sollte dieser mit einem eigenen Budget ausgestattet sein.** Die in den erläuternden Bemerkungen getroffene Einschätzung, dass auf Grund der Übernahme der Geschäftsstelle des derzeitigen MRB zur VA keine wesentlichen Mehraufwendungen zu erwarten sind, erscheint im Hinblick auf die erhebliche Mandatserweiterung des NPM gegenüber dem MRB sowie angesichts des Wegfalls der räumlichen und materiellen Infrastruktur des BMI als nicht realistisch.

### III.3 Zu den Kompetenzen der VA und der Kommissionen

Wie bereits zu den Bestimmungen des B-VG ausgeführt, setzt der vorgeschlagene Entwurf die in Art. 19 OPCAT geforderten Mindestanforderungen im Hinblick auf die Befugnisse des NPM nur unvollständig um. Neben der oben angeregten verfassungsgesetzlichen Verankerung der in Art. 19 lit. c OPCAT geforderten Minimalkompetenzen, **Stellungnahmen zur geltenden Rechtslage und zu Gesetzes- und Regelungsvorhaben** abgeben zu können,<sup>27</sup> sollte eine **entsprechende Befugnisenerweiterung auch einfachgesetzlich** eingeführt werden. Beispielsweise könnte in § 1 Abs. 2 Ziffer 5 OPCAT-Durchführungsgesetz die Wortfolge "Vorschläge für Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen und" vorangestellt werden und § 7 Abs. 1 OPCAT-Durchführungsgesetz entsprechend angepasst werden. Weiters sollte in den erläuternden Bemerkungen zu § 13 OPCAT-Durchführungsgesetz klargestellt werden, dass die LeiterInnen der Besuchskommissionen an den ihren Tätigkeitsbereich betreffenden Beratungen über Gesetze und Gesetzesvorhaben teilnehmen können.

### III.2 Zur Ausgestaltung und Kompetenz der vorgeschlagenen Besuchskommissionen

#### Regionale Struktur

**Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass sich das OPCAT-Durchführungsgesetz an der regionalen Struktur der Besuchskommissionen des derzeitigen Menschenrechtsbeirates im BMI orientiert.** Neben flexibleren Reaktionsmöglichkeiten auf Anlassfälle und der nicht unwesentlichen Ersparnis von Reisekosten, fördert eine regionale Zuständigkeit der Besuchskommissionen die für einen strukturellen Präventionsansatz notwendige Kenntnis regionaler Behördenstrukturen und Besonderheiten. Die Arbeit der Kommissionen des MRB hat zudem deutlich gemacht, dass eine auf Dialog mit den lokalen BehördenvertreterInnen gerichtete Arbeits- und Kommunikationsstrategie zu schnellen und unbürokratischen Verbesserungen führen kann.

<sup>27</sup> Vgl. *supra* II.6.

## Personelle Ausstattung und Zusammensetzung

In § 12 Abs. 1 Satz 2 OPCAT-Durchführungsgesetz wird die **personelle Ausstattung** der Besuchskommissionen mit mindestens 42 veranschlagt. Diese Zahl entspricht den Ressourcen der Kommissionen des MRB, dessen Mandat jedoch ausschließlich auf Orte der Freiheitsentziehung im Bereich der Sicherheitsbehörden beschränkt ist. Mit der Ausweitung der Zuständigkeit des zukünftigen NPM auf alle Orte der Freiheitsentziehung gemäß Art. 4 OPCAT (einschließlich der Bereiche Justiz, Psychiatrie, Pflege-, Alters- und Kinderheime und Bundesheer) wird **sich die Besuchs- und Beobachtungsfrequenz bei gleichbleibenden personellen Ressourcen deutlich verringern**. Die Formulierung "generelle Prüfungsschwerpunkte" in § 1 Abs. 2 und § 13 Abs. 3 Satz OPCAT-Durchführungsgesetz legt nahe, dass eine Schwerpunktsetzung in der Besuchstätigkeit der Kommissionen vorgesehen ist. Während sich eine Fokussierung auf spezifische Problembereiche als sinnvoll erweisen kann, darf dies nicht zu Lasten der von Art. 18 Abs. a OPCAT geforderten **Regelmäßigkeit der Besuchstätigkeit an allen Arten von** Orten der Freiheitsentziehung führen, welche für die Präventivwirkung des NPM von zentraler Bedeutung ist. Wie in § 13 Abs. 3 2. Satz OPCAT-Durchführungsgesetz geregelt und in den erläuternden Bemerkungen hervorgehoben, müssen die Besuchskommissionen darüber hinaus über ausreichend Flexibilität verfügen, um aufgrund bekanntgewordener Umstände und bei Gefahr im Verzug umgehend schnell reagieren zu können.<sup>28</sup> Diese Flexibilität muss in der Praxis durch ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen sichergestellt werden. **Insofern ist zu begrüßen, dass die gesetzliche Regelung die Möglichkeit einer Aufstockung der Anzahl der Kommissionsmitglieder ausdrücklich zulässt.**

**Zu begrüßen ist auch, dass sich § 12 Abs. 2 OPCAT-Durchführungsgesetz bei der Bestellung der Kommissionsmitglieder an der bisherigen Praxis des MRB orientiert** und im Sinne von Art. 18 OPCAT und den Pariser Prinzipien die für die Tätigkeit des NPM **erforderlichen interdisziplinären und fachlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse sowie die pluralistische Zusammensetzung und persönliche Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder** ausdrücklich berücksichtigt. Allerdings stellt die diesbezügliche Ausführung in den erläuternden Bemerkungen, wonach jedenfalls Personen mit Befähigung zum Richteramt über die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen, zu einseitig auf juristische Expertise ab. In der internationalen Praxis des Haft-Monitoring<sup>29</sup> wie auch in der elfjährigen Praxis der Kommissionen des MRB hat sich gerade die multi-disziplinäre Zusammensetzung aus JuristInnen, MedizinerInnen, SozialarbeiterInnen, PsychologInnen etc. außerordentlich bewährt. **Im Hinblick auf die Breite des NPM-Mandats wird auf das Vorhandensein nicht-juristischer Expertise besonders Wert zu legen sein.**

## Berichte der Besuchskommissionen

<sup>28</sup> Die Arbeit der Kommissionen des Menschenrechtsbeirats hat gezeigt, dass ein erheblicher Teil der Besuchs- und Beobachtungstätigkeit ad hoc auf Grund bekannt gewordener Umstände erfolgt (vgl. die Anzahl an Beobachtungen zu Abschiebungen, Polizeieinsätzen etc. in den Jahresberichten). Vgl. auch die Empfehlungen der Association for the Prevention of Torture (APT), wonach ca. ein Drittel der Ressourcen eines NPM für ad-hoc Besuche verwendet werden sollten, APT, Guide on Designation and Establishment of National Preventive Mechanisms, Genf 2006, S. 36 (verfügbar unter [www.apr.ch](http://www.apr.ch)).

<sup>29</sup> Vgl. etwa die multi-disziplinäre Zusammensetzung der Besuchsdelegationen des CPT.



Neben den regelmäßigen Besuchen der Kommissionen an Orten der Freiheitsentziehung und der Beobachtung der Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt, stellt die Berichterstattung über ihre Wahrnehmungen den Hauptteil der Kommissionstätigkeit dar. **Die Berichte eines NPM sollten zusätzlich zur Beschreibung der Wahrnehmungen vor Ort, Empfehlungsvorschläge an die betreffenden Behörden enthalten.** Als Referenz sollen sich NPMs dabei gemäß Art. 19 Abs. b OPCAT an den im internationalen Kontext entwickelten Menschenrechtsstandards orientieren.<sup>30</sup> Die Besuchsberichte der Kommissionen des MRB beinhalten darüber hinaus auch eine **menschenrechtliche Beurteilung, die neben der EMRK auch auf internationale Standards wie die des CPT Bezug nimmt und Empfehlungsvorschläge an die zuständigen Behörden enthält.** Diese Berichtspraxis hat sich bewährt und sollte auch für die Besuchskommissionen des NPM beibehalten werden. In den erläuternden Bemerkungen zum OPCAT-Durchführungsgesetz sollte klargestellt werden, dass Empfehlungen der Volksanwaltschaft gemäß Art. 148c B-VG auch auf Grund von bei Besuchen und Beobachtungen des NPM gemachten Wahrnehmungen möglich sind.<sup>31</sup> Gegenüber den besuchten Dienststellen sollte ein transparenter Ansatz gewählt und den Kommissionen die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Berichte an die besuchten Stellen zu kommunizieren. Entsprechende Regelungen zur Berichtstätigkeit der Besuchskommissionen sollten in der Geschäftsordnung der Kommissionen nach deren Anhörung (siehe *infra*) getroffen werden.

In § 13 Abs. 2 Satz 1 OPCAT-Durchführungsgesetz ist vorgesehen, dass die Kommissionen an die Volksanwaltschaft berichten sollen und Vorschläge für Missstandsfeststellungen und Empfehlungen und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht erstatten können. Wie bereits oben zum B-VG erläutert,<sup>32</sup> ist die **Verwendung des Begriffs der Missstandsfeststellung für den Aufgabenbereich eines NPM problematisch.** Die Feststellung eines Missstandes stellt auf die bereits eingetretene Verwirklichung eines Mangels oder einer Rechtsverletzung ab. **Die Besonderheit des präventiven Ansatzes eines NPM gemäß OPCAT im Unterschied zu anderen Formen des außergerichtlichen Rechtsschutzes liegt aber gerade darin, strukturelle Problemfelder zu identifizieren, wenn möglich noch bevor die Verwirklichung einer Rechtsverletzung eingetreten ist.** Im Sinne der hier zu Art. 148 a Abs. 1 und Abs. 3 B-VG vorgeschlagenen Formulierungsänderungen sollte § 13 Abs. 2 1. Satz OPCAT-Durchführungsgesetz wie folgt geändert werden: "Die Kommissionen berichten über ihre Besuche und Beobachtungen an die Volksanwaltschaft unter dem Gesichtspunkt des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte und erstatten ihr Vorschläge für die Feststellung von Menschenrechtsverletzungen, Empfehlungen und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht." In § 13 Abs. 2 2. Satz

<sup>30</sup> Diese Praxis hat sich im Bereich des Haft-Monitoring international bewährt, vgl. APT, Monitoring Places of Detention – A practical guide, Genf 2004, S. 85ff. (verfügbar unter [www.apr.ch](http://www.apr.ch)).

<sup>31</sup> Vgl. etwa *Thienel*, Art. 148 c Rz 5 B-VG, in *Rill/Schäfer*, Kommentar zum B-VG, 2. Lieferung (2002) der ausführt, dass Empfehlungen der Volksanwaltschaft nur im Zusammenhang mit einem konkreten Prüfungsverfahren erteilt werden dürfen. Bei den Besuchen und Beobachtungen des NPM handelt es sich jedoch nicht um ein förmliches Prüfverfahren, sondern eben um Wahrnehmungen vor Ort, die einer menschenrechtlichen Beurteilung und Analyse unterzogen werden und zu Empfehlungsvorschlägen an die zuständigen Behörden führen können.

<sup>32</sup> Vgl. *supra* II.3.



sollte dementsprechend das Wort "Missstandsfeststellungen" durch die Wortfolge "Feststellungen von Menschenrechtsverletzungen" ersetzt werden.

Angesichts der hohen Anzahl an Einzelberichten und der Vielfalt der darin enthaltenen Wahrnehmungen hat es sich in der Praxis der Kommission des MRB als sinnvoll erwiesen, die **wesentlichen strukturellen Problemfelder in Quartalsberichten** zusammen zu führen. Diese **notwendige analytische Arbeit** sollte auch für den NPM beibehalten werden. **Sehr empfehlenswert wäre es etwa auch, die Quartalsberichte der Kommissionen des NPM an den Nationalrat zu übermitteln, um die Transparenz und Öffentlichkeit des NPM zu erhöhen.**

Recht auf abweichende Bemerkungen und Anhörung der Besuchskommissionen

Die in § 13 Abs. 2 2. Satz OPCAT-Durchführungsgesetz normierte **Möglichkeit der Besuchskommissionen, „den Berichten der VA über ihren Tätigkeitsbereich“ Bemerkungen anzuschließen ist ausdrücklich zu begrüßen**, da es in der Praxis zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen kann. Die Formulierung "über ihren Tätigkeitsbereich" sollte **alle Berichtsformen iSd Art. 148 d Abs. 1 B-VG umfassen und auch auf Stellungnahmen in Begutachtungsverfahren und Begutachtungen geltender Gesetze im Sinne des Art. 19 Abs. c OPCAT Anwendung finden.**<sup>33</sup> Dies sollte - wie oben zum B-VG vorgeschlagen - verfassungsgesetzlich verankert und in den erläuternden Bemerkungen zum OPCAT-Durchführungsgesetz klargestellt werden. Nach dem derzeitigen Regelungsvorschlag bestünde allerdings für die Kommissionen in jenen Fällen, in denen die drei VolksanwältInnen als Kollegialorgan von einer Berichterstattung an den Nationalrat gänzlich absehen, keine Möglichkeit, auf diesem Wege auf bei den Besuchen wahrgenommene, dringliche Problemfelder aufmerksam zu machen. In einem derartigen Fall ist **das Recht auf abweichende Bemerkungen der Kommissionen gegenstandslos. Empfehlenswert wäre es daher, in § 13 Abs. Abs. 2 OPCAT-Durchführungsgesetz einen Passus einzufügen, der es den KommissionsleiterInnen bei Einstimmigkeit ermöglicht, eine Berichterstattung der VA gemäß Art. 148 d Abs. 1 B-VG zu erwirken.**

Da die Kommissionen Teil des NPM sind, bezieht sich das in § 13 Abs. 2 Satz OPCAT-Durchführungsgesetz geregelte Recht der Kommissionen, an den ihren Tätigkeitsbereich betreffenden Beratungen der VA teilzunehmen, auch auf die in § 1 Abs. 2 Z 4 und Z 7 OPCAT-Durchführungsgesetz genannten kollegialen Beschlussfassungen der Volksanwaltschaft (Beratungen zu generellen Prüfschwerpunkten und Prüfstandards; Beratungen zu Begutachtungen von Gesetzen und Gesetzesvorlagen). Dies sollte in den erläuternden Bemerkungen klargestellt werden.

Die **Effektivität der Besuchskommissionen** wird in der Praxis weitgehend von der Regelung der Arbeitsabläufe, den Möglichkeiten der Kontaktaufnahme/Kooperation mit den besuchten Stellen (einschließlich des direkten Übersendens der Besuchsberichte) und den gewählten Prüfschwerpunkten abhängen. Die **operationelle Vorgehensweise** soll gemäß §

<sup>33</sup> Vgl. dazu die hier vorgeschlagene Ergänzung der verfassungsgesetzlichen und einfachgesetzlichen Regelungen gemäß Art. 19 lit c OPCAT, *supra* II.6 und III.3.



13 Abs. 3 OPCAT-Durchführungsgesetz in der **Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung** geregelt werden. **Den Kommissionen sollte daher ein Anhörungsrecht vor Beschluss der Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung eingeräumt werden.** Die derzeitige Formulierung in § 13 Abs. 3 OPCAT-Durchführungsgesetz beschränkt das Anhörungsrecht ausschließlich auf die Höhe der Entschädigung der Kommissionsmitglieder.

### III.3 Zur Einrichtung eines Menschenrechtsbeirates

#### Vorschlag der Regierungsvorlage

Der Entwurf des OPCAT-Durchführungsgesetzes sieht iVm Art. 148 h Abs. 3 B-VG die **Einrichtung eines Menschenrechtsbeirates bei der VA zu ihrer Beratung in Angelegenheiten des OPCAT** vor. Ziel dieser für die Umsetzung der Bestimmungen von OPCAT ungewöhnlichen institutionellen Ausgestaltung ist laut den erläuternden Bemerkungen zum B-VG, **die in Österreich bewährte Institution des Menschenrechtsbeirats beizubehalten.** Im Rahmen des zivilgesellschaftlichen Konsultationsprozesses Anfang des Jahres hat sich das Ludwig Boltzmann Institut gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen dafür ausgesprochen, das Modell des Menschenrechtsbeirats als paritätisch besetztes Dialogforum zwischen Zivilgesellschaft und Ministerialbürokratie im Zuge der OPCAT-Umsetzung in sinnvoller Weise beizubehalten.<sup>34</sup> Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Art. 18 OPCAT **klare Anforderungen an die Unabhängigkeit eines NPM von Einflussmöglichkeiten der Exekutive stellt.** Methodisch betrachtet sieht das OPCAT im Unterschied zur derzeitigen Konstruktion des MRB im BMI eine **eindeutige Trennung von Kontrolle und Dialog** mit den Behörden vor.

Derzeit ist in § 14 OPCAT-Durchführungsgesetz vorgesehen, dass der MRB die VA in Angelegenheiten des § 11 Abs. 1 OPCAT-Durchführungsgesetz berät, insbesondere im Hinblick auf die Festlegung genereller Prüfschwerpunkte sowie vor der Erstattung von Missstandsfeststellungen und Empfehlungen, und der Volksanwaltschaft Empfehlungen zur Einhaltung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards gibt. Mit anderen Worten: **dem zur Hälfte aus VertreterInnen von NGOs und (potentiell hochrangigen) RegierungsvertreterInnen besetzten Gremium wird ein weiter Spielraum eröffnet, in beratender Funktion auf die operationelle Arbeitsweise (Prüfschwerpunkte und einheitliche Vorgehensweisen) sowie auf den materiellen Inhalt (Prüfstandards) und die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit (Missstandsfeststellungen und Empfehlungen) Einfluss zu nehmen.** Darüber hinaus verfügen VertreterInnen der Ministerialbürokratie in einem paritätisch besetzten Beratungsgremium über eine nicht unerhebliche institutionelle Autorität und einen Informationsvorsprung, welche gruppenspezifisch in eine erhebliche Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse umgesetzt werden können.<sup>35</sup> Im Vorfeld der Begutachtungsphase ist *für* eine breite Einbindung des zukünftigen Menschenrechtsbeirates in die Arbeit des NPM u.a. ins Feld geführt worden, dass dadurch

<sup>34</sup> Vgl. die zivilgesellschaftlichen Eckpunkte zur Umsetzung von OPCAT in Österreich, *supra* FN 1.

<sup>35</sup> Vgl. etwa die diesbezügliche Einschätzung eines ehemaligen stellvertretenden Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirats über die faktischen Einflussmöglichkeiten der Ministerialbürokratie im MRB, B.-C. Funk, Der Menschenrechtsbeirat – Präsentation und erste Ergebnisse, ZfV 2001, 570 – 574.



die Sichtweise und Expertise der betroffenen Behörde bereits vor der Formulierung von Empfehlungen eingebunden werden kann bzw. Lösungen bereits unterhalb der Schwelle einer Feststellung von Missständen oder Menschenrechtsverletzungen gefunden werden könnten. Dem ist entgegen zu halten, dass es bereits derzeit zur Praxis der VA gehört, mit den betreffenden Verwaltungsbehörden in Kontakt zu treten und deren Sichtweise einzuholen. Auch die Besuchskommissionen des zukünftigen NPM sollten im Sinne der Transparenz ihrer Arbeit einen regelmäßigen Kontakt mit den Behörden pflegen.

Vorgaben gemäß OPCAT

**Dem Grundgedanken von OPCAT ist eine förmliche Beratung des NPM durch VertreterInnen der Exekutive grundsätzlich fremd** - stellt sich doch die Frage nach der **faktischen Unabhängigkeit des NPM** auch bei einer bloß beratenden Rolle von Regierungsmitgliedern. Zwar lassen die Pariser Prinzipien, auf die sich der für die Zusammensetzung und Unabhängigkeit des NPM relevante Art. 18 OPCAT bezieht, die Beteiligung von VertreterInnen der Exekutive an NMRI in beratender Funktion grundsätzlich zu. Folgt man aber der **Logik des OPCAT**, so erscheint eine **Beziehung von RegierungsvertreterInnen in die Beratungen des NPM** auch abseits der Gefahr der faktischen Einflussnahme **nicht angemessen**: denn **Art. 22 OPCAT sieht nur vor, dass der NPM über die Umsetzung seiner Empfehlungen mit den betreffenden Behörden in einen Dialog tritt**. Eine Einbindung der Exekutive in die Beratungen des NPM, die zur Formulierung und Ausgestaltung von Empfehlungen führen, ist daher durch OPCAT nicht vorgesehen.<sup>36</sup>

Alternativvorschlag eines Menschenrechtsbeirats zur Umsetzung der Ergebnisse des NPM

Damit stellt sich die Frage, welche Rolle einem zukünftigen MRB bei der VA im Rahmen einer völkerrechtskonformen OPCAT-Umsetzung sinnvoller Weise zukommen kann. Zum einen bestünde die Möglichkeit, den Menschenrechtsbeirat ohne Beteiligung von VertreterInnen der Exekutive zu bestellen, beispielsweise als Beratungsgremium aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Damit würde aber das Modell des österreichischen Menschenrechtsbeirates seines **wesentlichen Charakteristikums als institutionalisiertes Dialogforum zwischen den für die Fragen der Menschenrechte wichtigsten Ministerien und der Zivilgesellschaft** beraubt.<sup>37</sup> In seiner jetzigen Form könnte der Menschenrechtsbeirat aber auch im Rahmen von OPCAT eine **außerordentlich effektive und gewinnbringende Rolle als Dialogforum zur Diskussion der konkreten Umsetzung der Empfehlungen des NPM im Sinne von Art. 22 OPCAT** spielen. Damit könnten die Vorgaben von OPCAT und das institutionelle Modell des Menschenrechtsbeirats in eine sinnvolle Beziehung zueinander gebracht werden. Zugleich würde die **Effektivität des NPM durch die Einrichtung eines zentralen, mit der Beratung über Umsetzungsfragen betrauten Organs entscheidend gestärkt**. Ein solches Beratungsorgan könnte auch im Hinblick auf die Funktion der Volksanwaltschaft als NMRI eine wichtige Rolle spielen, wenn das Mandat des MRB im Sinne der oben vorgeschlagenen

<sup>36</sup> So auch die Einschätzung von APT, welche weltweit Regierungen und Zivilgesellschaft in der Einrichtung von Nationalen Präventionsmechanismen beraten, vgl. APT *supra* FN 22, S. 40.

<sup>37</sup> Die Formel des institutionalisierten Dialogs geht auf W. Szymanski, den früheren Sektionschef im Bundesministerium für Inneres zurück, W. Szymanski, Der Menschenrechtsbeirat – Berater des Bundesministeriums für Inneres in Menschenrechtsfragen, in: Öst. Juristenkommission (Hg.), Neue Wege des Grundrechtsschutzes, 2001, S. 75-80.



Formulierung zu Art. 148 a Abs. 3 B-VG auf den Schutz und die Förderung der Menschenrechte erweitert wird.

Einfachgesetzlich wird daher vorgeschlagen, die Formulierung des Aufgabenbereichs des Menschenrechtsbeirats in § 14 OPCAT-Durchführungsgesetz in folgender Weise zu ändern: "Der Menschenrechtsbeirat berät über die Umsetzungen der Empfehlungen betreffend den Schutz und die Förderung der Menschenrechte". Die derzeit vorgesehene Beratungsfunktion im Hinblick auf die operationelle und materielle Aufgabenerfüllung des NPM einschließlich des Verweises in § 1 Abs. 2 Z 7 OPCAT-Durchführungsgesetz wäre damit hinfällig.

#### Bestellung der Mitglieder des Menschenrechtsbeirates

Die in § 15 Abs. 3 OPCAT-Durchführungsgesetz vorgesehene Orientierung bei der Bestellung der Mitglieder des Menschenrechtsbeirats an den Kriterien der erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse und des Pluralismus gemäß den Pariser Prinzipien ist im Hinblick auf die Funktion der VA als NMRI sinnvoll und zu begrüßen. Allerdings lässt die Regierungsvorlage offen, wie sichergestellt werden soll, dass die VA diese Vorgaben bei gleichzeitiger Bindung an die Nominierungsvorschläge anderer Stellen (je ein Vorschlag durch Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Inneres, Bundesministerium für Justiz, Bundesministerium für Gesundheit, Bundesministerium für Landesverteidigung, sowie 5 Vorschläge durch der VA bestimmte Nichtregierungsorganisationen) gewährleisten kann.

#### IV. Sonstige Bestimmungen im OPCAT-Durchführungsgesetz

Der in § 18 OPCAT-Durchführungsgesetz normierte Schutz von InformantInnen des NPM entspricht den Anforderungen von OPCAT entgegen der Darstellung in den erläuternden Bemerkungen nicht vollständig. Art. 15 OPCAT dehnt den Informantenschutz auf alle Informationen aus, *unabhängig davon ob diese richtig oder falsch sind*. Eine entsprechende Formulierung sollte an den Text in § 18 OPCAT-Durchführungsgesetz angefügt werden.

Auch § 19 OPCAT-Durchführungsgesetz entspricht den Anforderungen von Art. 21 Abs. 2 OPCAT entgegen der Darstellung in den erläuternden Bemerkungen nur unvollständig. Neben dem Schutz personenbezogener Daten müssen gemäß OPCAT auch alle vertraulich gesammelten Informationen vertraulich behandelt werden. Eine entsprechende Formulierung sollte in § 19 OPCAT-Durchführungsgesetz ergänzt werden.

## Bundes-Verfassungsgesetz

### Textgegenüberstellung

#### Geltende Fassung

**Artikel 22.** Alle Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden sind im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet.

**Artikel 126d.** (1) Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr spätestens bis 31. Dezember jeden Jahres Bericht. Überdies kann der Rechnungshof über einzelne Wahrnehmungen jederzeit unter allfälliger Antragstellung an den Nationalrat berichten. ...

(2) ...

**Artikel 148a.** (1) Jedermann kann sich bei der Volksanwaltschaft wegen behaupteter Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten beschweren, sofern er von diesen Missständen betroffen ist und soweit ihm ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht. ...

(2) Die Volksanwaltschaft ist berechtigt, von ihr vermutete Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten von Amts wegen zu prüfen.

#### Regierungsvorlage

**Artikel 22.** Alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sind im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet.

**Artikel 126d.** (1) Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr spätestens bis 31. Dezember jeden Jahres Bericht. Überdies kann der Rechnungshof über einzelne Wahrnehmungen jederzeit an den Nationalrat berichten.

(2) ...

**Artikel 148a.** (1) Jedermann kann sich bei der Volksanwaltschaft wegen behaupteter Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten, insbesondere wegen einer behaupteten Verletzung in Menschenrechten, beschweren, sofern er von diesen Missständen betroffen ist und soweit ihm ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht. ...

(2) Die Volksanwaltschaft ist berechtigt, von ihr vermutete Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten, insbesondere von ihr vermutete Verletzungen in Menschenrechten, von Amts wegen zu prüfen.

(3) Zum Schutz der Menschenrechte ist die Volksanwaltschaft berechtigt, im Bereich der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten

1. den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und

#### Änderungsvorschläge BIM (kursiv)

**Artikel 22. ...**

**Artikel 126d. ...**

**Artikel 148a.** (1) Jedermann kann sich bei der Volksanwaltschaft wegen behaupteter Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten, *und* wegen einer behaupteten Verletzung in Menschenrechten, beschweren, sofern er von diesen Missständen *oder Menschenrechtsverletzungen* betroffen ist und soweit ihm ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht. ...

(2) Die Volksanwaltschaft ist berechtigt, von ihr vermutete Missstände in der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten, *und* von ihr vermutete Verletzungen in Menschenrechten, von Amts wegen zu prüfen.

(3) Zum Schutz *und zur Förderung* der Menschenrechte ist die Volksanwaltschaft berechtigt, im Bereich der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten

1. den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und

zu überprüfen sowie

2. die zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen.

zu überprüfen sowie

2. die zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen.

(3) Unbeschadet des Abs. 1 kann sich jedermann wegen behaupteter Säumnis eines Gerichtes mit der Vornahme einer Verfahrenshandlung bei der Volksanwaltschaft beschweren, sofern er davon betroffen ist. Abs. 2 gilt sinngemäß.

(4) Unbeschadet des Abs. 1 kann sich jedermann wegen behaupteter Säumnis eines Gerichtes mit der Vornahme einer Verfahrenshandlung bei der Volksanwaltschaft beschweren, sofern er davon betroffen ist. Abs. 2 gilt sinngemäß.

(4)...

(4) Der Volksanwaltschaft obliegt ferner die Mitwirkung an der Erledigung der an den Nationalrat gerichteten Petitionen und Bürgerinitiativen. Näheres bestimmt das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates.

(5) Der Volksanwaltschaft obliegt ferner die Mitwirkung an der Erledigung der an den Nationalrat gerichteten Petitionen und Bürgerinitiativen. Näheres bestimmt das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates.

(5)...

(5) Die Volksanwaltschaft ist in Ausübung ihres Amtes unabhängig.

(6) Die Volksanwaltschaft ist in Ausübung ihres Amtes unabhängig.

(6)...

**Artikel 148b.** (1) Alle Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden haben die Volksanwaltschaft bei der Besorgung ihrer Aufgaben zu unterstützen, ihr Akteneinsicht zu gewähren und auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. ...

**Artikel 148b.** (1) Alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände haben die Volksanwaltschaft bei der Besorgung ihrer Aufgaben zu unterstützen, ihr Akteneinsicht zu gewähren und auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. ...

**Artikel 148b. ...**

(2) ...

(2) ...

(2)...

(3) Die Abs. 1 und 2 gelten sinngemäß auch für die Mitglieder der Kommissionen und die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats.

(3)...

**Artikel 148c.** ... Die Volksanwaltschaft kann in einem bestimmten Fall oder aus Anlass eines bestimmten Falles einen auf die Beseitigung der Säumnis eines Gerichtes (Art. 148a Abs. 3) gerichteten Fristsetzungsantrag stellen sowie Maßnahmen der Dienstaufsicht anregen.

**Artikel 148c.** ... Die Volksanwaltschaft kann in einem bestimmten Fall oder aus Anlass eines bestimmten Falles einen auf die Beseitigung der Säumnis eines Gerichtes (Art. 148a Abs. 4) gerichteten Fristsetzungsantrag stellen sowie Maßnahmen der Dienstaufsicht anregen.

**Artikel 148c. ...**

**Artikel 148d.** Die Volksanwaltschaft hat dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten. ...

**Artikel 148d.** (1) Die Volksanwaltschaft hat dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten. Überdies kann die Volksanwaltschaft über einzelne Wahrnehmungen jederzeit an den Nationalrat und

**Artikel 148d.** (1) Die Volksanwaltschaft hat dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten. Überdies kann die Volksanwaltschaft über einzelne Wahrnehmungen jederzeit an den Nationalrat und

den Bundesrat berichten. Die Berichte der Volksanwaltschaft sind nach Vorlage an den Nationalrat und den Bundesrat zu veröffentlichen.

... Die Mitglieder der Volksanwaltschaft haben das Recht, an den Verhandlungen über die Berichte der Volksanwaltschaft im Nationalrat und im Bundesrat sowie in deren Ausschüssen (Unterausschüssen) teilzunehmen und auf ihr Verlangen jedes Mal gehört zu werden. Dieses Recht steht den Mitgliedern der Volksanwaltschaft auch hinsichtlich der Verhandlungen über die die Volksanwaltschaft betreffenden Untergliederungen des Entwurfes des Bundesfinanzgesetzes im Nationalrat und in seinen Ausschüssen (Unterausschüssen) zu. Näheres bestimmen das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates und die Geschäftsordnung des Bundesrates.

#### Artikel 148g. (1) ...

(2) 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. ...

(3) Der Vorsitz in der Volksanwaltschaft wechselt jährlich zwischen den Mitgliedern in der Reihenfolge der Mandatsstärke der die Mitglieder namhaft machenden

(2) Die Mitglieder der Volksanwaltschaft haben das Recht, an den Verhandlungen über die Berichte der Volksanwaltschaft im Nationalrat und im Bundesrat sowie in deren Ausschüssen (Unterausschüssen) teilzunehmen und auf ihr Verlangen jedes Mal gehört zu werden. Dieses Recht steht den Mitgliedern der Volksanwaltschaft auch hinsichtlich der Verhandlungen über die die Volksanwaltschaft betreffenden Untergliederungen des Entwurfes des Bundesfinanzgesetzes im Nationalrat und in seinen Ausschüssen (Unterausschüssen) zu. Näheres bestimmen das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates und die Geschäftsordnung des Bundesrates.

#### Artikel 148g. (1) ...

(2) 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. ...

(3) Der Vorsitz in der Volksanwaltschaft wechselt jährlich zwischen den Mitgliedern in der Reihenfolge der Mandatsstärke, bei Mandatsgleichheit der Stimmenstärke,

den Bundesrat berichten. Die Berichte der Volksanwaltschaft sind nach Vorlage an den Nationalrat und den Bundesrat zu veröffentlichen. *Die Kommissionen (Art. 148h Abs.3) sind berechtigt, den Berichten der Volksanwaltschaft eigene Bemerkungen anzuschließen.*

(2) Die Mitglieder der Volksanwaltschaft haben das Recht, an den Verhandlungen über die Berichte der Volksanwaltschaft im Nationalrat und im Bundesrat sowie in deren Ausschüssen (Unterausschüssen) teilzunehmen und auf ihr Verlangen jedes Mal gehört zu werden. Dieses Recht steht den Mitgliedern der Volksanwaltschaft auch hinsichtlich der Verhandlungen über die die Volksanwaltschaft betreffenden Untergliederungen des Entwurfes des Bundesfinanzgesetzes im Nationalrat und in seinen Ausschüssen (Unterausschüssen) zu. *Mitglieder der Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates haben das Recht, an den Verhandlungen über Berichte, die ihren Tätigkeitsbereich betreffen, im Nationalrat und im Bundesrat sowie in deren Ausschüssen (Unterausschüssen) teilzunehmen und auf ihr Verlangen gehört zu werden.* Näheres bestimmen das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates und die Geschäftsordnung des Bundesrates.

(2) *Die Mitglieder der Volksanwaltschaft werden vom Nationalrat auf Grund eines Gesamtvorschlages des Verfassungsausschusses gewählt. Der Verfassungsausschuss erstellt seinen Gesamtvorschlag nach Durchführung eines öffentlichen Bewerbungsverfahrens.*

(3) Der Vorsitz in der Volksanwaltschaft wechselt jährlich zwischen den Mitgliedern in der Reihenfolge des Dienstalters.

Parteien. ...

(4) Im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitgliedes der Volksanwaltschaft hat jene im Nationalrat vertretene Partei, die dieses Mitglied namhaft gemacht hat, ein neues Mitglied namhaft zu machen. Die Neuwahl für den Rest der Funktionsperiode ist gemäß Abs. 2 durchzuführen.

(5) Die Mitglieder der Volksanwaltschaft müssen zum Nationalrat wählbar sein; sie dürfen während ihrer Amtstätigkeit weder der Bundesregierung noch einer Landesregierung noch einem allgemeinen Vertretungskörper angehören und keinen anderen Beruf ausüben.

**Artikel 148h.** (1) und (2) ...

der die Mitglieder namhaft machenden Parteien. ...

(4) Im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitgliedes der Volksanwaltschaft hat jene im Nationalrat vertretene Partei, die dieses Mitglied namhaft gemacht hat, ein neues Mitglied namhaft zu machen. Die Neuwahl für den Rest der Funktionsperiode ist gemäß Abs. 2 durchzuführen. Bis zur allfälligen Erlassung einer neuen Geschäftsverteilung ist die geltende Geschäftsverteilung auf das neue Mitglied sinngemäß anzuwenden.

(5) Die Mitglieder der Volksanwaltschaft müssen zum Nationalrat wählbar sein. Sie dürfen weder einem allgemeinen Vertretungskörper noch dem Europäischen Parlament angehören, nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung sein und keinen anderen Beruf ausüben.

**Artikel 148h.** (1) und (2) ...

(3) Zur Besorgung der Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 hat die Volksanwaltschaft Kommissionen einzusetzen und einen Menschenrechtsbeirat zu ihrer Beratung einzurichten. Der Menschenrechtsbeirat besteht aus einem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden und sonstigen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern, die von der Volksanwaltschaft ernannt werden. Bundesgesetzlich wird bestimmt:

1. inwieweit die Volksanwaltschaft bei der Ernennung der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats an Vorschläge anderer Stellen gebunden ist;
2. zur Besorgung welcher anderer Aufgaben die Volksanwaltschaft die Kommissionen und den Menschenrechtsbeirat heranziehen kann.

(4) Im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitgliedes der Volksanwaltschaft hat der Nationalrat gemäß Abs. 2 vorzugehen. Die Neuwahl ist für den Rest der Funktionsperiode durchzuführen. Bis zur allfälligen Erlassung einer neuen Geschäftsverteilung ist die geltende Geschäftsverteilung auf das neue Mitglied sinngemäß anzuwenden.

(5) Die Mitglieder der Volksanwaltschaft müssen zum Nationalrat wählbar sein. *Sie müssen ein abgeschlossenes Hochschulstudium nachweisen, über mehrjährige einschlägige Berufserfahrung verfügen und auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeiten mit ausgezeichneten Kenntnissen der Organisation und Funktionsweise der Verwaltung sein.* Sie dürfen weder einem allgemeinen Vertretungskörper noch dem Europäischen Parlament angehören, nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung sein und keinen anderen Beruf ausüben.

(3) *Zur Besorgung der Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 wird ein Nationaler Präventionsmechanismus eingerichtet. Er setzt sich aus den Mitgliedern der Volksanwaltschaft und sechs Besuchskommissionen zusammen, die aus mindestens je sieben Mitgliedern bestehen und nach Gesichtspunkten der Professionalität und Pluralität zusammengesetzt werden. Die Volksanwaltschaft richtet einen Menschenrechtsbeirat zu ihrer Beratung ein. Der Menschenrechtsbeirat besteht aus einem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden und sonstigen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern, die von der Volksanwaltschaft ernannt werden. Bundesgesetzlich wird bestimmt:*

1. inwieweit die Volksanwaltschaft bei der Ernennung der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats an Vorschläge anderer

(3) Die Volksanwaltschaft gibt sich eine Geschäftsordnung sowie eine Geschäftsverteilung, in der zu bestimmen ist, welche Aufgaben von den Mitgliedern der Volksanwaltschaft selbständig wahrzunehmen sind. Die Beschlussfassung über die Geschäftsordnung und die Geschäftsverteilung erfordert Einstimmigkeit der Mitglieder der Volksanwaltschaft.

**Artikel 148i.** (1) und (2) ...

**Artikel 151.** (1) bis (xx-1) ...

(4) Die Volksanwaltschaft beschließt eine Geschäftsordnung und eine Geschäftsverteilung, in der insbesondere zu bestimmen ist, welche Aufgaben von den Mitgliedern der Volksanwaltschaft selbständig wahrzunehmen sind. Die Beschlussfassung über die Geschäftsordnung und die Geschäftsverteilung erfordert Einstimmigkeit der Mitglieder der Volksanwaltschaft.

**Artikel 148i.** (1) und (2) ...

(3) Ein Land, das hinsichtlich der Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 von der Ermächtigung des Abs. 1 nicht Gebrauch macht, hat durch Landesverfassungsgesetz eine Einrichtung mit den Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 Z 1 gleichartigen Aufgaben für den Bereich der Landesverwaltung zu schaffen und zur Besorgung dieser Aufgaben den Art. 148c und Art. 148d entsprechende Regelungen zu treffen.

**Artikel 151.** (1) bis (xx-1) ...

(xx) Art. 22, Art. 126d Abs. 1 zweiter Satz, Art. 148a, Art. 148b Abs. 1 und 3, Art. 148c, Art. 148d, Art. 148g Abs. 2 bis 5, Art. 148h Abs. 3 und 4 und Art. 148i Abs. 3 in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. I Nr. xxx/2011 treten mit 1. Juli 2012 in Kraft. Die für die Aufnahme der Tätigkeit der Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen können von der Volksanwaltschaft bereits mit Ablauf des Tages der Kundmachung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. I Nr. xxx/2011 getroffen werden. Steht am 1. Juli 2012 in einem Land ein Landesverfassungsgesetz in Geltung, durch das die Volksanwaltschaft gemäß Art. 148i Abs. 1 auch für den Bereich der Landesverwaltung für zuständig erklärt worden ist, so gilt es als Land, das von dieser

Stellen gebunden ist;

2. zur Besorgung welcher anderer Aufgaben die Volksanwaltschaft die Kommissionen und den Menschenrechtsbeirat heranziehen kann.

(4)...

**Artikel 148i.** (1) und (2) ...

(3) ...

**Artikel 151.** (1) ...

(xx) ...

Ermächtigung auch hinsichtlich der Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. I Nr. xxx/2011 Gebrauch gemacht hat. Landesverfassungsgesetze gemäß Art. 148i Abs. 3 sind spätestens bis zum Ablauf des xx. xxxxxx 201x+1 zu erlassen.

**OPCAT-Durchführungsgesetz (Änderungen Volksanwaltschaftsgesetzes 1982)**  
**Textgegenüberstellung**

**Artikel 1**

**Geltende Fassung**

**§ 1. (1) ...**

(2) Der kollegialen Beschlußfassung der Volksanwaltschaft unterliegen die ihr entsprechend der Geschäftsordnung oder der Geschäftsverteilung vorbehaltenen Angelegenheiten, jedenfalls aber die Geschäftsordnung und die Geschäftsverteilung selbst, sowie die Beschlußfassung über Berichte an den Nationalrat und über die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes in den Fällen der Art. 148e und 148f B-VG.

**Regierungsvorlage**

**§ 1. (1) ...**

(2) Außer der Beschlussfassung über die Geschäftsordnung und die Geschäftsverteilung gemäß Art. 148h Abs. 4 B-VG unterliegen der kollegialen Beschlussfassung der Volksanwaltschaft:

1. Empfehlungen, Fristsetzungsanträge und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht gemäß Art. 148c B-VG,
2. Berichte an den Nationalrat und den Bundesrat gemäß Art. 148d Abs. 1 B-VG,
3. Anträge an den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 148e, Art. 148f und Art. 148i Abs. 1 zweiter Satz B-VG,
4. die Übertragung von Aufgaben an die Kommissionen und den Menschenrechtsbeirat gemäß Art. 148h Abs. 3 Z 2 B-VG,
5. Stellungnahmen in Verfahren zur Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen (§ 7),
6. die Bestellung und Abberufung der Mitglieder der Kommissionen (§ 12 Abs. 2 und 4) und der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats (§ 15 Abs. 2 und 6) und
7. die Festlegung genereller Prüfungsschwerpunkte und Vorschläge des Menschenrechtsbeirats (§ 14 Abs. 1).

Durch die Geschäftsordnung oder die Geschäftsverteilung können weitere Angelegenheiten der kollegialen Beschlussfassung vorbehalten werden.

**Änderungsvorschläge BIM (kursiv)**

**§ 1. (1) ...**

(2) Außer der Beschlussfassung über die Geschäftsordnung und die Geschäftsverteilung gemäß Art. 148h Abs. 4 B-VG unterliegen der kollegialen Beschlussfassung der Volksanwaltschaft:

1. Empfehlungen, Fristsetzungsanträge und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht gemäß Art. 148c B-VG,
2. Berichte an den Nationalrat und den Bundesrat gemäß Art. 148d Abs. 1 B-VG,
3. Anträge an den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 148e, Art. 148f und Art. 148i Abs. 1 zweiter Satz B-VG,
4. die Übertragung von Aufgaben an die Kommissionen und den Menschenrechtsbeirat gemäß Art. 148h Abs. 3 Z 2 B-VG,
5. *Vorschläge für Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen* und Stellungnahmen in Verfahren zur Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen (§ 7),
6. die Bestellung und Abberufung der Mitglieder der Kommissionen (§ 12 Abs. 2 und 4) und der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats (§ 15 Abs. 2 und 6) und
7. *die Festlegung genereller Prüfungsschwerpunkte des Nationalen Präventionsmechanismus (Art. 148h Abs. 3 B-VG).*

Durch die Geschäftsordnung oder die Geschäftsverteilung können weitere Angelegenheiten der kollegialen

Beschlussfassung vorbehalten werden.

§ 3. ...

... Jedes Mitglied der Volksanwaltschaft, dessen Auffassung über den Inhalt eines an den Nationalrat gerichteten Berichtes nicht die Mehrheit gefunden hat, ist befugt, insoweit dem Bericht einen Minderheitsbericht anzuschließen.

§ 5. Im Verfahren vor der Volksanwaltschaft sind die §§ 6, 7, 10, 13, 14, 16, 18 Abs. 1, Abs. 3 zweiter und dritter Satz und Abs. 4 bis 6, 21, 22, 32, 33, 45 Abs. 1 und 2, 46 bis 51, 52, 53, 54, 55 AVG und das Zustellgesetz, BGBl. Nr. 200/1982, sinngemäß anzuwenden.

§ 7. ...

§ 8. ...

§ 3. (1) Die Volksanwaltschaft hat dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten. Überdies kann sie über einzelne Wahrnehmungen jederzeit an den Nationalrat und den Bundesrat berichten.

(2) Jedes Mitglied der Volksanwaltschaft, dessen Auffassung über den Inhalt eines an den Nationalrat gerichteten Berichtes nicht die Mehrheit gefunden hat, ist befugt, insoweit dem Bericht einen Minderheitsbericht anzuschließen.

(3) Die Berichte der Volksanwaltschaft sind nach Vorlage an den Nationalrat und den Bundesrat von dieser zu veröffentlichen. Überdies ist der Jahresbericht der Volksanwaltschaft dem Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Art. 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung – OPCAT, BGBl. III Nr. xxx/2011) zu übermitteln.

§ 5. Auf das Verfahren vor der Volksanwaltschaft sind die §§ 6, 7, 10, 12, 13, 14, 16, 18 Abs. 1, 3 und 4, 21, 22, 32, 33, 39a, 45 Abs. 1 und 2, 46 bis 51, 52, 53, 54, 55 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991, BGBl. Nr. 51, und das Zustellgesetz, BGBl. Nr. 200/1982, sinngemäß anzuwenden.

§ 7. (1) Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, die Rechte und Interessen berühren, deren Wahrung der Volksanwaltschaft zukommt, sind der Volksanwaltschaft rechtzeitig unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Begutachtung zu übermitteln.

(2) Die Volksanwaltschaft kooperiert mit Wissenschaft und Lehre und schulischen sowie sonstigen Bildungseinrichtungen und informiert die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit.

§ 8. ...

§ 9. ...

§ 3. ...

(2) ...

(3) ...

§ 5. ...

§ 7. (1) *Die Volksanwaltschaft kann legislative Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, anregen.* Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, die Rechte und Interessen berühren, deren Wahrung der Volksanwaltschaft zukommt, sind der Volksanwaltschaft rechtzeitig unter Einräumung einer angemessenen Frist zur Begutachtung zu übermitteln.

(2) Die Volksanwaltschaft kooperiert mit Wissenschaft und Lehre und schulischen sowie sonstigen Bildungseinrichtungen und informiert die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit.

§ 8. ...

§ 9. ...

§ 9. ...

§ 10. ...

§ 10. ...

**III. ABSCHNITT****Schutz der Menschenrechte**

§ 11. (1) Der Volksanwaltschaft obliegt es, im Bereich der Verwaltung des Bundes und im Fall des Art. 148i Abs. 1 erster Satz B-VG auch im Bereich der Verwaltung des betreffenden Landes

1. Orte einer Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 4 OPCAT zum Schutz der Menschenrechte regelmäßig zu besuchen und die Behandlung von Personen, denen dort die Freiheit entzogen ist, zu überprüfen sowie

2. die Tätigkeit von zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organen zu beobachten und begleitend zu überprüfen.

(2) Die Volksanwaltschaft hat mit der Besorgung von Aufgaben gemäß Abs. 1 Kommissionen (§§ 12, 13) zu betrauen.

(3) Der Volksanwaltschaft und den von ihr zur Erfüllung ihrer Aufgaben eingesetzten Organen ist Auskunft insbesondere über die Anzahl und Behandlung der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und über die Orte und Bedingungen der Freiheitsentziehung zu erteilen, Einsicht in Unterlagen und Zutritt zu sämtlichen Anlagen von Orten einer Freiheitsentziehung zu gewähren und auf ihren Wunsch Kontakt zu Angehaltenen oder Auskunftspersonen ohne Anwesenheit Dritter, allenfalls unter Beiziehung eines Dolmetschers, zu ermöglichen.

§ 12. (1) Die Volksanwaltschaft hat mindestens sechs Kommissionen einzusetzen, die nach regionalen oder sachlichen Gesichtspunkten zu gliedern sind. Jede Kommission besteht aus der erforderlichen Zahl von Mitgliedern, wobei die Zahl der Mitglieder aller Kommissionen mindestens 42 zu betragen hat. Jede Kommission wird von einer auf dem Gebiet der

**III. ABSCHNITT****Schutz der Menschenrechte**

§ 11. (1) Der Volksanwaltschaft obliegt es, im Bereich der Verwaltung des Bundes und im Fall des Art. 148i Abs. 1 erster Satz B-VG auch im Bereich der Verwaltung des betreffenden Landes

1. Orte einer Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 4 OPCAT zum Schutz der Menschenrechte regelmäßig zu besuchen und die Behandlung von Personen, denen dort die Freiheit entzogen ist, zu überprüfen sowie

2. die Tätigkeit von zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organen zu beobachten und begleitend zu überprüfen.

(2) Die Volksanwaltschaft hat mit der Besorgung von Aufgaben gemäß Abs. 1 Kommissionen (§§ 12, 13) zu betrauen. *Diese bilden gemeinsam mit der Volksanwaltschaft den Nationalen Präventionsmechanismus gemäß OPCAT (Art. 148a Abs. 3 1. Satz B-VG).*

(3) Der Volksanwaltschaft und den von ihr zur Erfüllung ihrer Aufgaben eingesetzten Organen ist Auskunft insbesondere über die Anzahl und Behandlung der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und über die Orte und Bedingungen der Freiheitsentziehung zu erteilen, Einsicht in Unterlagen und Zutritt zu sämtlichen Anlagen von Orten einer Freiheitsentziehung zu gewähren und auf ihren Wunsch Kontakt zu Angehaltenen oder Auskunftspersonen ohne Anwesenheit Dritter, allenfalls unter Beiziehung eines Dolmetschers, zu ermöglichen.

§ 12. ...

Menschenrechte anerkannten Persönlichkeit geleitet.

(2) Die Mitglieder werden mit ihrer Zustimmung nach Anhörung des Menschenrechtsbeirats von der Volksanwaltschaft bestellt. Zu Mitgliedern dürfen nur Personen bestellt werden, die über die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen. Personen, die eine Tätigkeit ausüben, die Zweifel an der unabhängigen Ausübung ihrer Funktion als Mitglied der Kommission hervorrufen könnte, sind von der Bestellung ausgeschlossen. Die Volksanwaltschaft hat sich um eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten in den Kommissionen sowie um eine unabhängige, interdisziplinäre und pluralistische Zusammensetzung der Kommissionen zu bemühen.

(3) Die Bestellung der Mitglieder erfolgt für sechs Jahre, alle drei Jahre hat eine Neubestellung der Hälfte der Mitglieder aller Kommissionen zu erfolgen. Eine Wiederbestellung ist zulässig.

(4) Die Volksanwaltschaft kann ein Mitglied schriftlich und begründet vorzeitig abberufen,

1. auf dessen Wunsch,
2. wenn es auf Grund seiner gesundheitlichen Verfassung die mit seiner Funktion verbundenen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann oder
3. wenn es die mit seiner Funktion verbundenen Pflichten grob verletzt hat oder dauernd vernachlässigt oder eine Tätigkeit ausübt, die Zweifel an der unabhängigen Ausübung seiner Funktion hervorrufen könnte.

(5) Den Mitgliedern gebührt für die Erfüllung ihrer Aufgaben eine Entschädigung (§ 13 Abs. 3).

(6) Zu einem Beschluss einer Kommission bedarf es der Stimmenmehrheit. Bei Stimmgleichheit entscheidet der Leiter oder die Leiterin. Eine Beschlussfassung im Umlaufweg ist zulässig.

**§ 13.** (1) Die Kommissionen oder einzelne von ihr bestimmte Mitglieder führen Besuche und Überprüfungen

**§ 13.** (1) Die Kommissionen oder einzelne von ihr

für die Volksanwaltschaft durch.

(2) Die Kommissionen berichten über ihre Besuche und Überprüfungen an die Volksanwaltschaft und erstatten ihr Vorschläge für Missstandsfeststellungen und Empfehlungen und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht. Kommt die Volksanwaltschaft Vorschlägen oder Empfehlungen der Kommissionen für Empfehlungen und Missstandsfeststellungen nicht nach, sind die Kommissionen berechtigt, den Berichten der Volksanwaltschaft über ihren Tätigkeitsbereich Bemerkungen anzuschließen. Die Leiter und Leiterinnen der Kommissionen sind berechtigt, an den ihren Tätigkeitsbereich betreffenden Beratungen der Volksanwaltschaft teilzunehmen; ihnen ist auf Verlangen das Wort zu erteilen.

(3) Die Volksanwaltschaft hat in ihrer Geschäftsordnung auch die Geschäftsordnung der Kommissionen und in ihrer Geschäftsverteilung auch deren Geschäftsverteilung zu regeln. Insbesondere ist zu regeln, wie die Kommissionen unter Berücksichtigung der generellen Prüfungsschwerpunkte der Volksanwaltschaft routinemäßig und flächendeckend sowie im Einzelfall auf Grund bekanntgewordener Umstände vorzugehen haben sowie bei Bedarf weitere Experten und Expertinnen beiziehen dürfen. Die Volksanwaltschaft legt in ihrer Geschäftsordnung nach Anhörung der Kommissionen auch die Höhe der Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen (§ 12 Abs. 5) fest.

(4) Die Leiter und Leiterinnen der Kommissionen koordinieren ihre Tätigkeit untereinander.

**§ 14.** Der Menschenrechtsbeirat berät die Volksanwaltschaft in Angelegenheiten des § 11 Abs. 1, insbesondere bei der Festlegung genereller Prüfungsschwerpunkte sowie vor der Erstattung von Missstandsfeststellungen und Empfehlungen. Er kann der Volksanwaltschaft Empfehlungen zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards geben.

**§ 15.** (1) Der Menschenrechtsbeirat besteht aus einem oder einer Vorsitzenden, zehn weiteren Mitgliedern und

bestimmte Mitglieder führen Besuche und Überprüfungen für die Volksanwaltschaft durch.

(2) *Die Kommissionen berichten über ihre Besuche und Beobachtungen an die Volksanwaltschaft unter dem Gesichtspunkt des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte und erstatten ihr Vorschläge für die Feststellung von Menschenrechtsverletzungen, Empfehlungen und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht. Kommt die Volksanwaltschaft Vorschlägen oder Empfehlungen der Kommissionen für Empfehlungen und Feststellungen von Menschenrechtsverletzungen nicht nach, sind die Kommissionen berechtigt, den Berichten der Volksanwaltschaft eigene Bemerkungen anzuschließen. In besonderen Fällen können die LeiterInnen der Kommissionen bei Einstimmigkeit eine Berichterstattung der Volksanwaltschaft gemäß § 3 Abs. 1 2. Satz beantragen. Die Leiter und Leiterinnen der Kommissionen sind berechtigt, an den ihren Tätigkeitsbereich betreffenden Beratungen der Volksanwaltschaft teilzunehmen; ihnen ist auf Verlangen das Wort zu erteilen.*

(3) Die Volksanwaltschaft hat in ihrer Geschäftsordnung auch die Geschäftsordnung der Kommissionen und in ihrer Geschäftsverteilung auch deren Geschäftsverteilung zu regeln. Insbesondere ist zu regeln, wie die Kommissionen unter Berücksichtigung der generellen Prüfungsschwerpunkte der Volksanwaltschaft routinemäßig und flächendeckend sowie im Einzelfall auf Grund bekanntgewordener Umstände vorzugehen haben sowie bei Bedarf weitere Experten und Expertinnen beiziehen dürfen. Die Volksanwaltschaft legt in ihrer Geschäftsordnung auch die Höhe der Entschädigung der Mitglieder der Kommissionen (§ 12 Abs. 5) fest. *Die Kommissionen sind vor Verabschiedung der Geschäftsordnung und der Geschäftsverteilung anzuhören.*

(4) Die Leiter und Leiterinnen der Kommissionen koordinieren ihre Tätigkeit untereinander.

elf Ersatzmitgliedern.

(2) Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats werden mit ihrer Zustimmung von der Volksanwaltschaft bestellt. Dabei ist die Volksanwaltschaft bei der Bestellung je eines Mitgliedes und eines Ersatzmitgliedes an einen Vorschlag des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin, des Bundesministers oder der Bundesministerin für Inneres, des Bundesministers oder der Bundesministerin für Justiz, des Bundesministers oder der Bundesministerin für Gesundheit und des Bundesministers oder der Bundesministerin für Landesverteidigung und Sport gebunden. Fünf von der Volksanwaltschaft zu bestimmende Nichtregierungsorganisationen, die sich der Wahrung der Menschenrechte widmen, schlagen je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vor; die Volksanwaltschaft ist an diese Vorschläge gebunden. Den Vorsitzenden oder die Vorsitzende und dessen oder deren Stellvertreter oder Stellvertreterin bestellt die Volksanwaltschaft ohne hiebei an Vorschläge gebunden zu sein.

(3) Zu Mitgliedern dürfen nur Personen bestellt werden, die über die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Menschenrechte verfügen. Der oder die Vorsitzende und dessen oder deren Stellvertreter oder Stellvertreterin sollen auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeiten mit ausgezeichneten Kenntnissen der Organisation und Funktionsweise der Verwaltung sowie mit einer wissenschaftlichen Qualifikation auf dem Gebiet des Verfassungsrechts sein. Die Volksanwaltschaft hat sich um eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten im Menschenrechtsbeirat sowie um eine unabhängige und pluralistische Zusammensetzung des Menschenrechtsbeirats zu bemühen.

(4) Erklärt zumindest ein Land die Volksanwaltschaft gemäß Art. 148i Abs. 1 erster Satz B-VG auch für den Bereich der Landesverwaltung für zuständig, sind weitere zwei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder zu bestellen,

*§ 14. Der Menschenrechtsbeirat berät über die Umsetzungen der Empfehlungen betreffend den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (Art. 148 h Abs. 3 B-VG).*

**§ 15. ...**

davon ein Mitglied und ein Ersatzmitglied auf Vorschlag einer Nichtregierungsorganisation zur Wahrung der Menschenrechte und je eines auf Grund eines gemeinsamen Vorschlags der beteiligten Länder.

(5) Die Bestellung erfolgt für sechs Jahre. Eine Wiederbestellung ist zulässig.

(6) Die Volksanwaltschaft kann ein Mitglied oder Ersatzmitglied vorzeitig abberufen,

1. auf dessen Wunsch,
2. wenn es auf Grund seiner gesundheitlichen Verfassung die mit seiner Funktion verbundenen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann oder
3. wenn es die mit seiner Funktion verbundenen Pflichten grob verletzt hat oder dauernd vernachlässigt.

Die Abberufung der von einer Nichtregierungsorganisation nominierten Mitglieder und Ersatzmitglieder sowie der oder des Vorsitzenden und des Vertreters oder der Vertreterin des oder der Vorsitzenden erfolgt schriftlich und begründet.

(7) Den von Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagenen Mitgliedern und dem oder der Vorsitzenden und dessen oder deren Stellvertreter oder Stellvertreterin gebührt eine Entschädigung (§ 16 Abs. 2).

**§ 16.** (1) Zu einem Beschluss des Menschenrechtsbeirats bedarf es der Anwesenheit des oder der Vorsitzenden oder seines Stellvertreters oder seiner Stellvertreterin und mindesten fünf weiterer Mitglieder oder Ersatzmitglieder und der Stimmenmehrheit. Bei Stimmgleichheit entscheidet der oder die Vorsitzende.

**§ 16. ....**

(2) Die Volksanwaltschaft hat in ihrer Geschäftsordnung auch die Geschäftsordnung des Menschenrechtsbeirats und in ihrer Geschäftsverteilung auch dessen Geschäftsverteilung zu regeln. Die Volksanwaltschaft legt in ihrer Geschäftsordnung nach Anhörung des Menschenrechtsbeirats auch die Höhe der Entschädigung der von Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagenen Mitglieder des Menschenrechtsbeirats und des oder der Vorsitzenden und dessen oder deren Stellvertreter oder

Stellvertreterin (§ 15 Abs. 7) fest.

(3) Die Mitglieder der Volksanwaltschaft sind berechtigt, an den Beratungen des Menschenrechtsbeirates teilzunehmen. Dem Menschenrechtsbeirat steht es frei, Bedienstete der Volksanwaltschaft und die Leiter und Leiterinnen der Kommissionen seinen Beratungen beizuziehen.

**§ 17.** (1) Die Volksanwaltschaft ist berechtigt, mit dem Unterausschuss zur Verhütung von Folter (§ 3 Abs. 3) in Kontakt zu stehen, ihm Informationen zu übermitteln und mit ihm zusammenzutreffen.

(2) Der Unterausschuss zur Verhütung von Folter ist berechtigt, Orte einer Freiheitsentziehung im Bereich der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten zum Schutz der Menschenrechte zu besuchen und zu überprüfen und zu diesem Zwecke einzureisen. Die Verpflichtungen gemäß § 11 Abs. 3 gelten auch ihm gegenüber.

(3) Einwände gegen einen Besuch an einem bestimmten Ort der Freiheitsentziehung können nur erhoben werden, wenn dies aus Gründen der nationalen Verteidigung, der öffentlichen Sicherheit, wegen Naturkatastrophen oder schwerer Störungen der Ordnung an dem zu besuchenden Ort, die vorübergehend einen solchen Besuch hindern, unbedingt erforderlich ist.

**§ 18.** Niemand darf wegen der Erteilung von Auskünften an den Unterausschuss zur Verhütung von Folter, an die Volksanwaltschaft, die Kommissionen oder den Menschenrechtsbeirat mit Sanktionen belegt oder anders benachteiligt werden.

**§ 19.** Von der Volksanwaltschaft verarbeitete personenbezogene Daten dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung der betroffenen Person veröffentlicht werden.

**§ 20.** Die Volksanwaltschaft, die Mitglieder der Kommissionen und die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirates sind nicht verpflichtet, die Identität einer Auskunftsperson bekanntzugeben oder ein

§ 17. ...

**§ 18.** Niemand darf wegen der Erteilung von Auskünften an den Unterausschuss zur Verhütung von Folter, an die Volksanwaltschaft, die Kommissionen oder den Menschenrechtsbeirat mit Sanktionen belegt oder anders benachteiligt werden, *unabhängig davon ob die Auskünfte richtig oder falsch sind.*

**§ 19.** *Von der Volksanwaltschaft und ihren Organen erhaltene, vertrauliche Informationen sind vertraulich zu behandeln.* Von der Volksanwaltschaft verarbeitete

gerichtlich strafbares Verhalten anzuzeigen.

personenbezogene Daten dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung der betroffenen Person veröffentlicht werden.

§ 20...

### III. ABSCHNITT Schlußbestimmungen

§ 10. ...

§ 11. Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist hinsichtlich des § 9 der Bundesminister für Finanzen, im übrigen der Bundeskanzler betraut.

§ 12. Der Titel und § 5 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 158/1998 treten mit 1. Jänner 1999 in Kraft.

### IV. ABSCHNITT Schlussbestimmungen

§ 21. ...

§ 22. Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist hinsichtlich des § 10 der Bundesminister für Finanzen, im übrigen der Bundeskanzler betraut.

§ 23. (1) Der Titel und § 5 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 158/1998 treten mit 1. Jänner 1999 in Kraft.

(2) § 1 Abs. 2, § 3, § 5, § 7, die Paragraphenbezeichnungen der bisherigen §§ 7 bis 9 (§§ 8 bis 10 neu), der III. Abschnitt, die Abschnittsbezeichnung und die Abschnittsüberschrift des bisherigen III. Abschnitts (IV. Abschnitt neu), die Paragraphenbezeichnung des bisherigen § 10 (§ 21 neu), der bisherige § 11 (§ 22 neu) und die Paragraphenbezeichnung des bisherigen § 12 (§ 23 neu) in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. xxx/2011 treten mit 1. Juli 2012 in Kraft.

(3) Bei der erstmaligen Bestellung der Mitglieder der Kommissionen ist die Hälfte der Mitglieder für drei Jahre und die andere Hälfte für sechs Jahre zu bestellen.

(4) Mit 1. Juli 2012 gehen die für die Besorgung der Aufgaben des Menschenrechtsbeirats vorgesehenen Planstellen des Bundesministeriums für Inneres in den Planstellenbereich der Volksanwaltschaft über. Bedienstete, die ausschließlich oder überwiegend Aufgaben besorgen, die nunmehr in den Wirkungsbereich der Volksanwaltschaft fallen, werden in deren Planstellenbereich übernommen. Der Bundesminister oder die Bundesministerin für Inneres stellt nach Anhörung des zuständigen Dienststellenausschusses mit

§ 21. ...

§ 22. ...

§ 23. (1) Der Titel und § 5 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 158/1998 treten mit 1. Jänner 1999 in Kraft.

(2) § 1 Abs. 2, § 3, § 5, § 7, die Paragraphenbezeichnungen der bisherigen §§ 7 bis 9 (§§ 8 bis 10 neu), der III. Abschnitt, die Abschnittsbezeichnung und die Abschnittsüberschrift des bisherigen III. Abschnitts (IV. Abschnitt neu), die Paragraphenbezeichnung des bisherigen § 10 (§ 21 neu), der bisherige § 11 (§ 22 neu) und die Paragraphenbezeichnung des bisherigen § 12 (§ 23 neu) in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. xxx/2011 treten mit 1. Juli 2012 in Kraft.

(3) Bei der erstmaligen Bestellung der Mitglieder der Kommissionen ist die Hälfte der Mitglieder für drei Jahre und die andere Hälfte für sechs Jahre zu bestellen.

(4) Mit 1. Juli 2012 gehen die für die Besorgung der Aufgaben des Menschenrechtsbeirats vorgesehenen Planstellen des Bundesministeriums für Inneres in den Planstellenbereich der Volksanwaltschaft über, *die eine Geschäftsstelle zur Unterstützung der in §11 genannten Aufgaben einrichtet*. Bedienstete, die ausschließlich oder überwiegend Aufgaben besorgen, die nunmehr in den Wirkungsbereich der Volksanwaltschaft fallen, werden in deren Planstellenbereich übernommen. Der Bundesminister oder die Bundesministerin für Inneres

Bescheid fest, welche Beamten des Bundesministeriums für Inneres ausschließlich oder überwiegend Aufgaben besorgen, die nunmehr in den Wirkungsbereich der Volksanwaltschaft fallen. Für Vertragsbedienstete gilt das Gleiche mit der Maßgabe, dass anstelle eines Bescheides eine Dienstgebererklärung tritt. Den auf eine Planstelle der Volksanwaltschaft übernommenen Bediensteten ist eine der bisherigen Verwendung zumindest gleichwertige Verwendung zuzuweisen, sofern nicht wichtige dienstliche Interessen entgegenstehen. Der Bestand, die Zusammensetzung und die Funktionsperiode der beim Bundesministerium für Inneres und bei der Volksanwaltschaft eingerichteten Personalvertretungsorgane werden von der Übernahme von Bediensteten nach diesem Absatz nicht berührt.

stellt nach Anhörung des zuständigen Dienststellenausschusses mit Bescheid fest, welche Beamten des Bundesministeriums für Inneres ausschließlich oder überwiegend Aufgaben besorgen, die nunmehr in den Wirkungsbereich der Volksanwaltschaft fallen. Für Vertragsbedienstete gilt das Gleiche mit der Maßgabe, dass anstelle eines Bescheides eine Dienstgebererklärung tritt. Den auf eine Planstelle der Volksanwaltschaft übernommenen Bediensteten ist eine der bisherigen Verwendung zumindest gleichwertige Verwendung zuzuweisen, sofern nicht wichtige dienstliche Interessen entgegenstehen. Der Bestand, die Zusammensetzung und die Funktionsperiode der beim Bundesministerium für Inneres und bei der Volksanwaltschaft eingerichteten Personalvertretungsorgane werden von der Übernahme von Bediensteten nach diesem Absatz nicht berührt.