

Caritas

Stellungnahme

der Caritas Österreich

zum Entwurf

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

**Begutachtungsverfahren zu
GZ: BKA-601.150/0001-V/1/2011**

Allgemeiner Teil

Aufgabe der Caritas ist es, konkrete Hilfe von Mensch zu Mensch zu leisten. Aus dieser täglichen Arbeit schöpft die Caritas Wissen und Erkenntnis über Auswirkungen von gesetzlichen Regelungen, den Vollzug staatlicher Maßnahmen und die Wirksamkeit rechtsstaatlicher Schutzmechanismen. Daraus bezieht die Caritas auch ihre Kompetenz zu benennen, wodurch Not und Ungerechtigkeit entstehen, wo strukturelle Defizite bestehen und welche Verbesserungen notwendig sind, um Verletzungen von Grund- und Menschenrechten abzuwenden.

Die Caritas sieht es daher als ihre Verpflichtung, Vertretung und Lobby für jene, die keine Stimme haben, im öffentlichen und politischen Diskurs zu übernehmen, auch wenn diese Aufgabe mitunter sehr heikel ist. Die Caritas ist davon überzeugt, dass der Einsatz für die ärmsten und am stärksten benachteiligten Gruppen von großer Bedeutung für die gesamte Gesellschaft und deren Fortentwicklung ist. Denn eine Gesellschaft muss sich immer daran messen lassen, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht. Dies betrifft gerade auch jene, die von der Einschränkung elementarer Menschenrechte, wie jenes auf persönliche Freiheit, betroffen sind.

Die Caritas begrüßt die Pläne zur Ratifizierung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) und die entsprechende Einrichtung eines nationalen Präventionsmechanismus (NPM) als wichtigen Schritt zur Vermeidung derartiger, schwerer Menschenrechtsverletzungen. Dennoch erfordert der vorliegende Gesetzesentwurf auch einige kritische Anmerkungen. Politische Einflussnahme auf den neuen Präventions- und Monitoringmechanismus wird durch die legislativen Pläne zu seiner Einrichtung bei der Volksanwaltschaft unter Einbindung eines neuen Menschenrechtsbeirates nicht gänzlich ausgeschlossen. Die Caritas fordert unter anderem die Sicherstellung der umfassenden, auch budgetären und administrativen Unabhängigkeit der Institution, seine durchgängige Besetzung mit ExpertInnen für Menschenrechtsschutz und eine starke Rolle der für die Überprüfung von Orten der Freiheitsentziehung und Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zuständigen Kommissionen.

Besonderer Teil

ÄNDERUNGEN DES BUNDES-VERFASSUNGSGESETZES

Mandat der Volksanwaltschaft (Art 148a Abs 1 und 2, 148e B-VG)

Die Caritas begrüßt die explizite Ausweitung des Mandats der Volksanwaltschaft auf die Prüfung von Menschenrechtsverletzungen. Sinngemäß erscheint allerdings die begriffliche Unterordnung von Menschenrechtsverletzungen unter „Missstände in der Verwaltung des Bundes“ nicht optimal. Da die möglichen Auswirkungen von Menschenrechtsverletzungen auf Betroffene groß sind, sollte dieser Tätigkeitsbereich der Volksanwaltschaft eigenständig angeführt werden.

In Hinblick auf das Verständnis des Begriffes „Menschenrechte“ durch den neuen Nationalen Präventionsmechanismus ist darauf hinzuweisen, dass eine unverändert breite Interpretation, wie schon durch den aktuellen Menschenrechtsbeirat im Bundesministerium für Inneres, klar wünschenswert ist. Dies bedeutet, dass auch über die UN-Konvention hinausgehende menschenrechtliche Standards, wie etwa jene, die vom Committee for the Prevention of Torture (CPT) erarbeitet wurden, jedenfalls weiterhin zu berücksichtigen sind.

Begrüßt wird auch die Einbeziehung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt in das zukünftige Mandat des Präventionsmechanismus, da gerade auch dieser Bereich staatlichen Handelns ein maßgebliches Risiko menschenrechtswidriger Behandlung in sich birgt und darüberhinaus auch der jetzige Menschenrechtsbeirat ein derartiges Mandat innehat.

Abschließend wird angemerkt, dass der Volksanwaltschaft durch Art 148e B-VG die Möglichkeit gegeben wird, die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen durch den Verfassungsgerichtshof zu beantragen. Da sich das Mandat der Volksanwaltschaft künftig auch auf die Verletzung von großteils gesetzlich festgeschriebenen Menschenrechten erstrecken wird, erscheint es sinnvoll, diese Bestimmung entsprechend auf die Überprüfung von Gesetzen zu erweitern.

Berichtswesen der Volksanwaltschaft (Art 148d B-VG)

Erfreut ist die Caritas über die Möglichkeit der Volksanwaltschaft, künftig jederzeit auch über einzelne Wahrnehmungen an Nationalrat und Bundesrat Bericht erstatten zu können, inklusive der Pflicht zur Veröffentlichung dieser Berichte.

Strukturelle Einrichtung des NPM und Bestellmodus der Volksanwaltschaft (Art 148g und h B-VG)

Der vorliegende Entwurf bestimmt, dass im Rahmen der Ratifizierung von OPCAT die Volksanwaltschaft inklusive ihrer Kommissionen die Funktion des durch das Fakultativprotokoll geforderten Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) übernehmen soll. Obwohl die Caritas die Unabhängigkeit der aktuell tätigen Volksanwaltschaft nicht in Frage stellt, muss an dieser Stelle dennoch angemerkt werden, dass die Volksanwaltschaft bei - wie vorgeschlagen - gleichbleibendem Bestellmodus keine, im Sinne des Art 18 OPCAT ausreichende, personelle und funktionelle Unabhängigkeit des NPM gewährleisten kann. Dies deshalb, da weiterhin die drei mandatsstärksten Parteien des Nationalrates über Vorschlagsrechte für die Mitglieder verfügen.

Die Caritas fordert, dass die Mitglieder des zukünftigen Nationalen Präventionsmechanismus nicht nur die Kriterien einer umfassenden Unabhängigkeit erfüllen, sondern auch einem hohen fachlichen Anforderungsprofil unterliegen. Ob der wesentlichen Rolle mit breitem Mandat, die der NPM für den Menschenrechtsschutz in Österreich erfüllen muss, sollten seine Mitglieder ExpertInnen mit langjähriger Erfahrung in menschenrechtlicher Arbeit sowie Monitoring sein. Auch diese

Anforderung stellt OPCAT in Art 18 gemeinsam mit der Forderung nach einer pluralistischen Zusammensetzung der Mitglieder.

Ausgesprochen wünschenswert wäre daher insgesamt eine Änderung des Bestellmodus der Volksanwaltschaft zugunsten der genannten Punkte. Ein objektives, transparentes und anhand von fachlichen Kriterien geführtes Auswahlverfahren für alle Mitglieder wäre wichtige Voraussetzung für eine umfassende Umsetzung des Fakultativprotokolls.

Empfohlen wird zur größeren Klarheit hinsichtlich der Zusammensetzung des NPM, im Gesetzeswortlaut explizit fest zu halten, dass die Volksanwaltschaft gemeinsam mit ihren Kommissionen den neuen Nationalen Präventionsmechanismus darstellt.

Dass der durch das B-VG vorgesehene Menschenrechtsbeirat lediglich als beratendes Organ, dessen Empfehlungen keine Verbindlichkeit besitzen, verankert wird, wird im Sinne der Unabhängigkeit des NPM begrüßt, da der Beirat auch mit RegierungsvertreterInnen besetzt bleibt. Da allerdings auch vorgesehen wird, dass der Menschenrechtsbeirat für die Besorgung anderer Aufgaben von der Volksanwaltschaft herangezogen werden kann, wird eine entsprechende Einflussnahme nicht gänzlich ausgeschlossen.

ÄNDERUNGEN DES VOLKSANWALTSCHAFTSGESETZES 1982

Kompetenzen der Volksanwaltschaft (§1 Abs 2 Z 5 und 7 VolksanwG)

Hinsichtlich des Kompetenzbereichs der Volksanwaltschaft wird auch die Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen vorgesehen. Dies erfüllt allerdings die Anforderungen von OPCAT an den Nationalen Präventionsmechanismus nicht gänzlich. Um seinem Mandat umfassend nachkommen zu können schreibt das Fakultativprotokoll in Art 19 vor, dass ein NPM die Möglichkeit zur Begutachtung auch von bereits in Geltung befindlichen Rechtsvorschriften innehaben soll. Die Caritas fordert daher eine entsprechende Ergänzung der Bestimmung, da die Kompetenz zur Stellungnahme betreffend menschenrechtliche Auswirkungen gesetzlicher Bestimmungen eine für die Effektivität des Präventionsmechanismus ausgesprochen wesentliche darstellt.

Unklar bleibt, wie die Formulierung, dass Vorschläge des neuen Menschenrechtsbeirats der kollegialen Beschlussfassung der Volksanwaltschaft unterliegen, zu verstehen ist.

Die Kommissionen der Volksanwaltschaft (§13 VolksanwG)

In Hinblick auf das breite Mandat des Nationalen Präventionsmechanismus, das explizit die Einhaltung der Menschenrechte und nicht lediglich verwaltungsbehördliche Missstände betrifft, sollten die Berichtspflichten der Kommissionen gesetzlich verankert und ebenso explizit auch menschenrechtliche Beurteilungen umfassen.

Begrüßt wird, dass die Kommissionen für den Fall, dass die Volksanwaltschaft ihren Vorschlägen und Empfehlungen nicht entsprechend nachkommt, den Berichten der Volksanwaltschaft eigene Bemerkungen anschließen können. Unklar bleibt allerdings, ob sich dieses Recht lediglich auf die Jahresberichte der Volksanwaltschaft oder auch auf Berichte über einzelne Wahrnehmungen im Sinne der im Rahmen des B-VG geregelten Berichtspflichten und –möglichkeiten erstreckt. Dies wäre ausgesprochen wünschenswert.

Im Sinne einer starken und aktiven Rolle der mit FachexpertInnen besetzten Kommissionen sollten diese zusätzlich zu den für sie vorgesehenen Rechten die Möglichkeit erhalten, an Beratungen der Volksanwaltschaft zu deren Prüfschwerpunkten und der Aufgabenübertragung an sie teilzunehmen. Dementsprechend fordert die Caritas weiters, dass die Kommissionen nicht nur hinsichtlich der Entschädigung ihrer Mitglieder, sondern auch zur Regelung ihrer Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung angehört werden müssen, da beides maßgebliche Auswirkungen auf eine erfolgreiche Arbeit der Kommissionen hat.

Der Menschenrechtsbeirat (§§ 14, 15, 16 VolksanwG)

In Hinblick auf die Unabhängigkeit des NPM erscheint wesentlich, dass die Rolle des Menschenrechtsbeirates auf eine rein beratende beschränkt wird. Da wie bereits erwähnt aber auch vorgesehen wird, dass der Menschenrechtsbeirat für „andere Aufgaben“ seitens der Volksanwaltschaft herangezogen werden kann, scheint eine Einflussnahme durch dieses, zur Hälfte durch die Bundesregierung besetzte Gremium im vorliegenden Entwurf nicht vollständig ausgeschlossen.

Schwierig erscheint, dass die Volksanwaltschaft sich einerseits um eine pluralistische Zusammensetzung des Menschenrechtsbeirates zu bemühen hat, andererseits aber hinsichtlich der zu bestellenden Beiratsmitglieder an das Vorschlagsrecht von Ministerien und Nichtregierungsorganisationen gebunden ist.

Ebenfalls im Sinne aktiver Möglichkeiten für die Kommissionen sollten diese zu Sitzungen des Menschenrechtsbeirates nicht nur beigezogen werden können, sondern auch selbst um Teilnahme ersuchen können.

Vertraulichkeit von Information (§19 VolksanwG)

Um Art 21 OPCAT voll zu entsprechen, wäre die Bestimmung zur Verhinderung unautorisierter Veröffentlichung personenbezogener Daten um die vertrauliche Handhabung jeglicher vertraulicher Information zu erweitern.

Trennung von NPM und anderen Aufgaben der Volksanwaltschaft (§23 VolksanwG)

Bezüglich des Übergangs der Geschäftsstelle des jetzigen Menschenrechtsbeirates des Bundesministeriums für Inneres in den Bereich der Volksanwaltschaft, weisen die Erläuternden Bemerkungen darauf hin, dass die entsprechenden MitarbeiterInnen

zum neuen Menschenrechtsbeirat überwechseln sollen. Der NPM als eigenständige Institution innerhalb der Volksanwaltschaft mit seinen Kommissionen wird diesbezüglich nicht erwähnt.

Zur Sicherung der Unabhängigkeit des NPMs sollte dieser jedenfalls über eine eigene Geschäftsstelle mit adäquaten, von anderen Aufgaben der Volksanwaltschaft getrennten Ressourcen verfügen können. Diese sollen hinsichtlich ihres Umfangs dem gegenüber dem jetzigen Menschenrechtsbeirat erweiterten Mandat entsprechen. Eine finanzielle, personelle und organisatorische Abgrenzung zu anderen Tätigkeitsbereichen der Volksanwaltschaft erscheint schon allein in Hinblick auf die notwendige Gewährleistung einer durchgängigen Bereitstellung dieser Ressourcen für den NPM ausgesprochen wesentlich.