



Prüfschema, Methodik und Veranlassungen der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen

I. Präambel

Die Bundesverfassung betraut die Volksanwaltschaft und ihre Kommissionen mit den Aufgaben eines nationalen Präventionsmechanismus (NPM) entsprechend dem UN-OPCAT Protokoll, sowie des Monitorings von Einrichtungen und Programmen gemäß der UN-Behindertenrechtskonvention und der Beobachtung und begleitenden Kontrolle aller zur Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe.

II. Ziele und Grundsätze

Ziel ist der Schutz und die Förderung der Menschenrechte, insbesondere durch die regelmäßige und flächendeckende, im Regelfall unangekündigte, Kontrolle der Kommissionen von Einrichtungen in denen Menschen die Freiheit entzogen werden kann, sowie von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen und der Ausübung von Zwangsgewalt durch staatliche Organe.

Maßstab für die Erfüllung der Aufgaben der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen sind alle völkerrechtlich und innerstaatlich zum Schutz der Menschenrechte bestehenden Normen und entwickelten Grundsätze.

Die gemeinsame Arbeit des NPM orientiert sich an folgenden leitenden Prinzipien:

- **„Qualität vor Quantität“**: Die präventive Tätigkeit der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen dient dem Schutz vor Menschenrechtsverletzungen sowie Eingriffen

in Menschenrechte. Unter „Prävention“ werden dabei Maßnahmen und Strategien zur Risikominderung und dem antizipativen Menschenrechtsschutz verstanden. Die Verbesserung von allgemeinen Qualitätsstandards ist deshalb keine zentrale Aufgabe der Kontrolltätigkeit. Die Konzentration auf die präventive Kontrolle zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen bedingt die Kernaktivitäten der zielgerichteten, unangekündigten Besuche in ausgewählten Einrichtungen und der vertrauensbildenden Kommunikation mit Menschen vor Ort in allen Rollen.

- **„Schwerpunkte und Themen“:** Grundsätzlich orientieren sich die Besuche von Kommissionen an konkreten Schwerpunkten und Themen der Kontrolle, verstanden als "Stütze, nicht als Korsett". Die Größe und Zusammensetzung der Besuchsdelegationen orientiert sich an den festgelegten Schwerpunkten und den von den Kommissionen gewählten Themen sowie der Anzahl und vorgesehenen Dauer der Besuche und Beobachtungen. Die Wahrung einer notwendigen Flexibilität wie z.B. durch allgemeine Erstbesuche oder bei unerwarteten Eindrücken vor Ort, ist sinnvoll und zweckmäßig. Der freie Blick auf Tendenzen muss ebenso möglich sein wie ein rasches und flexibles Reagieren auf akute Situationen.
- **„Harmonisierte Vorgehensweise“:** Dem Vorgang der Vorbereitung, der Durchführung und der Nachbearbeitung von Kommissionsbesuchen liegt eine gemeinsam abgestimmte Methodik zugrunde. Kommissionsübergreifenden Besuchsteams wird damit ebenso gedient wie einer bundesweit vergleichbaren Weiterentwicklung der Prüfprozesse. Den Hindernissen und Problemstellungen durch föderalistische Strukturen bei ähnlichen Einrichtungstypen soll durch bundesweit annähernd einheitliche Prüfungsvorgänge und Beurteilungsmaßstäbe entgegengewirkt werden, unbeschadet erforderlicher regionaler Schwerpunktsetzungen.
- **„Dokumentation“:** Der Wirkungsgrad zur Verbesserung oder Beseitigung erkannter und festgestellter Strukturprobleme hängt entscheidend von Faktoren wie Konkretheit, Nachvollziehbarkeit und Quellensicherheit ab. Leitprinzip ist eine möglichst einfache und unbürokratische, aber dennoch aussagekräftige und faktenorientierte Dokumentation der Prüfergebnisse unter Beachtung der international dafür entwickelten Grundsätze, die eine menschenrechtliche Beurteilung ermöglichen. Ergänzend können dabei auch bloße Eindrücke und vorläufige Wertungen in weiterer Folge von bestimmter Relevanz sein, insbesondere für die Themenfestlegung von „follow up“-Besuchen oder der Festlegung von Schwerpunkten.

- **„Kommunikation“**: Ein intensiver und permanenter Erfahrungsaustausch innerhalb der Teilglieder des NPM ist von zentraler Bedeutung. Dabei fördert und erleichtert eine direkte, unmittelbare und vertrauensvolle Kommunikation die gemeinsame Arbeit. Ebenso ist auch ein ständiger Austausch der Volksanwaltschaft mit den Kommissionen über die Fortschritte oder Hindernisse in der täglichen Arbeit und im politischen Prozess wichtig, wobei die Teilnahme und Diskussionsmöglichkeit der Volksanwaltschaft in allen Landesparlamenten angestrebt wird.
- **„Weiterbildung“**: Laufende Informationen über internationale Entwicklungen, Angebote spezieller Trainings und an Fachliteratur unterstützen die Weiterentwicklung der gemeinsamen Kontrolltätigkeit, die auch im Lichte der "best practise" Erwartungshaltung gegenüber Österreich als Nationale Menschenrechtsinstitution und Sitz des Generalsekretariats des IOI (International Ombudsman Institute) zu sehen ist.
- **„Beratung“**: Eine möglichst zielgerichtete und effiziente Interaktion des Beratungsprozesses des Menschenrechtsbeirates ist eine gemeinsame Aufgabe des NPM. Da unter anderem die Beratung zur "Festlegung genereller Prüfschwerpunkte" und die Erstattung von Vorschlägen zur "Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards" zu dem Aufgabenfeld des Menschenrechtsbeirates zu zählen ist, wird dadurch auch der Ansatz der Harmonisierung der Vorgehensweise unterstützt.

III. Methodik der Kontrolle

Von einer einheitlichen Methodik für Prüfungsvorgänge vor Ort sind die Beurteilungsmaßstäbe der menschenrechtlichen Bewertung zu unterscheiden. Das eine ist der Prozess der Erhebung, das andere die Bewertung in der Sache. Diese beiden Komponenten können nicht vollkommen voneinander getrennt werden, sondern spielen ineinander. Je nach Fokus der Erhebung (z.B.: Einsatz von Securitys in psychiatrischen Kliniken oder Versorgung mit Nahrungsmitteln bei Abschiebungen) sind unterschiedliche Schritte, respektive Ermittlungsinstrumentarien in der Erhebung notwendig, weshalb Prozess und Bewertung nicht voneinander isoliert werden können, sondern der Prozess letztendlich das Mittel zur Bewertung ist.

Demzufolge und im Einklang mit den Zielen, Grundsätzen und dem Maßstab der Kontrolle richtet sich die Vorgangsweise der Kommissionen in der Besuchspraxis zur Erreichung einer österreichweiten Vergleichbarkeit der menschenrechtlichen Beurteilungen nach den interna-

tionalen Standards, insbesondere nach dem „Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms“ (Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; Twelfth Session, 6 February 2012, CAT/OP/1) und den „Guidelines on National Preventive Mechanisms“ (Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 9 December 2010, CAT/OP/12/5) nach folgendem Schema:

- Formulierung eines eindeutigen und klar abgegrenzten Prüfschwerpunktes bzw. Prüfthemas, da dies sowohl für die Qualität der Erhebungen wie auch den nötigen Freiraum für die Wahrnehmbarkeit von darüber hinausgehenden Problemlagen nötig ist.
- Darlegung, welche inter(nationalen) Standards und gesetzlichen Rahmenbedingungen diesbezüglich bestehen.
- Erarbeitung innerhalb des NPM, welche Ermittlungsschritte (jedenfalls) zu setzen sind (z.B.: Interviews mit bestimmten Personen, Einsicht in gewisse Dokumentationen usw.). Im Zuge dessen wird auch überlegt, wie die erhobenen Umstände am besten gegengeprüft werden können („cross-check“).
- Aus den Protokollen soll hervorgehen, ob die vereinbarten Ermittlungsschritte unternommen wurden oder aus welchen Gründen dies nicht möglich war.

IV. Die Veranlassungen

Die Besuchsprotokolle schließen mit einer menschenrechtlichen Beurteilung. Diese beinhaltet einen Erledigungsvorschlag an die Volksanwaltschaft sowie nähere Ausführungen dazu. Ergänzend können die Kommissionen auch vorschlagen, dass noch weitere einrichtungsübergreifende Erhebungen von der Volksanwaltschaft erfolgen sollen. Sofern sich aus dem Besuchsprotokoll nicht ergibt, dass keine weiteren Veranlassungen erforderlich sind, konfrontiert die Volksanwaltschaft das für die Aufsicht und Führung verantwortliche oberste Organ und gegebenenfalls auch den Träger der Einrichtung mit den Wahrnehmungen der Kommission (**Konsultationsverfahren** bzw. **Vorhalteverfahren**). Hiervon werden die Kommissionsleiter laufend verständigt.

Nach Abschluss der Untersuchung ergeht die **abschließende Beurteilung** (Bewertung) an das oberste Organ. Diese kann Anregungen zur Beseitigung von festgestellten Mängeln oder der Umsetzung präventiver Maßnahmen enthalten. Auf Vorschlag der Kommissionsleitung oder der Volksanwaltschaft wird in einem bestimmten Fall oder aus Anlass eines solchen

gemeinsam der Entwurf einer „**Empfehlung gemäß Artikel 148c B-VG**“ ausgearbeitet. Diese enthält neben einer kurzen Darstellung des Anlasses bzw. der festgestellten Missstände in anonymisierter Form und der menschenrechtlichen Beurteilung einen "Leitsatz", worin der angewendete menschenrechtliche Standard festgelegt wird und welche Maßnahmen seitens der verantwortlichen staatlicher Organe getroffen werden sollen.

Danach werden die Empfehlungsentwürfe dem Menschenrechtsbeirat vorgelegt und nach dessen beratender Befassung den obersten Organen der Verwaltung übermittelt. Der Adressat der Empfehlung ist verpflichtet, innerhalb eines Zeitraumes von acht Wochen der Empfehlung der Volksanwaltschaft zu entsprechen und dies mitzuteilen oder schriftlich zu begründen, warum der Empfehlung nicht entsprochen wurde. Die Veröffentlichung auf der Homepage hat diese Stellungnahme in allenfalls gekürzter Form jedenfalls zu enthalten.

Sofern nicht Gebietskörperschaften Träger der kontrollierten Einrichtungen sind, werden deren Leitungsorgane von der Beurteilung der Volksanwaltschaft in sinngemäßer Anwendung des Artikel 148c B-VG in geeigneter Form verständigt und deren staatliche Aufsichtsbehörde in Kenntnis gesetzt. Ab Beschluss der Empfehlung ist deren Inhalt für den NPM verbindlich (**Leitsatz**). Auf ihre Einhaltung ist bei den weiteren Besuchen von den Kommissionen zu achten. Die Leitsätze sollen einerseits den Kommissionen zur Vorbereitung künftiger Besuche (**Follow-up Besuche**) dienen, andererseits kann auf sie bei Erstellung der Besuchsprotokolle zurückgegriffen werden. Mit ihnen wird so neben dem Aufzeigen von Menschenrechtsverletzungen auch dem präventiven Charakter des Mandats Rechnung getragen.