



VOLKSANWALTSCHAFT

Die Volksanwaltschaft (VA) und ihre Kommissionen

Nachprüfende Verwaltungskontrolle und
Präventive Menschenrechtskontrolle

Mag. Martina Cerny
Dr. Robert Krammer

Schriftenreihe der Volksanwaltschaft - Band IV

Die Volksanwaltschaft (VA) und ihre Kommissionen

Nachprüfende Verwaltungskontrolle und
Präventive Menschenrechtskontrolle

Kurzskriptum
zur Präsentation des Volksanwaltschaftsmoduls
in der Polizeigrundausbildung

Erstellt von
Mag. Martina Cerny (Geschäftsbereichsleiterin) und
Dr. Robert Krammer (Mitglied und
stellvertretender Leiter der Kommission 2)

März 2017

Schriftenreihe der Volksanwaltschaft – Band IV

Inhalt

1. VORWORT.....	5
1.1. Vorstellung	5
1.2. Einstiegsfragen.....	5
1.3. Überblick	5
2. DIE VOLKSANWALTSCHAFT (VA)	7
2.1 Organisation.....	7
2.2 Rechtsgrundlagen und Zahlen.....	7
a.) Rechtsgrundlagen	7
b.) Zahlen 1977 bis 2016.....	8
2.3 Aufgaben.....	8
a.) Missstandskontrolle	8
b.) OPCAT	12
3. VA-KOMMISSIONEN	17
3.1 Organisation.....	17
3.2 Aufgaben.....	19
a.) Besuchen und überprüfen	19
b.) Beobachten und überprüfen.....	20
c.) Sammeln von Informationen	20
d.) Prüfprotokolle	20
e.) Mögliche Maßnahmen der VA	20
3.3 Befugnisse	21
a.) Zutrittsrecht.....	21
b.) Einsichtnahmerecht	21
c.) Auskunftspflicht.....	22
d.) Vertrauliche Gespräche.....	22
e.) Unangekündigte Besuche.....	22
4. PRAKTISCHE TÄTIGKEIT DER VA-KOMMISSIONEN IM POLIZEIBEREICH	23
4.1 Grundsätzliches.....	23
4.2 Praxisbeispiel Dienststellenbesuch	24
a.) Ablauf	24
b.) Prüfungsschwerpunkte.....	24
4.3 Ausgewählte Problemfelder im Polizeibereich (beispielhafte Sammlung)	27

VORWORT

1.1. Vorstellung

Kurze Vorstellung des/der Vortragenden

- beruflicher Hintergrund
- Rolle in der VA/Kommission

1.2. Einstiegsfragen

Eventuell könnten folgende Einstiegsfragen gestellt werden:

- Was wissen Sie über die VA und ihre Kommissionen?
- Was haben die VA und ihre Kommissionen mit der Polizei zu tun?
- Wer von Ihnen hat bereits etwas mit der VA und/oder ihren Kommissionen zu tun gehabt?
- Würden Sie Ihre Haltung gegenüber der VA und ihrer Kommissionen als eher voreingenommen oder unvoreingenommen bezeichnen?

1.3. Überblick

Kurzer Überblick über die Vortragsinhalte

- VA: Organisation und Aufgaben
- Kommissionen der VA: Organisation und Aufgaben
- praktische Tätigkeit der Kommissionen der VA im Polizeibereich

2. DIE VOLKSANWALTSCHAFT

2.1 Organisation

- **Parlamentarisches Kontrollorgan**
- an der Spitze: drei **Mitglieder**
 - Dr. Günther **Kräuter**, Dr. Gertrude **Brinek**, Dr. Peter **Fichtenbauer**
 - vom Nationalrat (NR) für sechs Jahre gewählt (einmalige Wiederwahl möglich)
 - in ihrer Funktion unabhängig, unabsetzbar
 - Vorschlagsrecht der drei mandatsstärksten im NR vertretenen Parteien
 - Hauptausschuss des NR erstellt einen Gesamtorschlag, Wahl durch den NR
 - jährlicher Vorsitzwechsel; Vorsitzender hat Budget- und Personalhoheit
 - Wählbarkeit zum NR, Kenntnisse der Organisation und Funktionsweise der Verwaltung sowie auf dem Gebiet der Menschenrechte, Berufsverbot
 - aktuelle Amtsperiode: 1. Juli 2013 bis 30. Juni 2019
- **Verwaltungsapparat**
 - über 90 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (ca. 50 % Juristen und Juristinnen)
- **Sitz**
 - Singerstraße 17, 1015 Wien

2.2 Rechtsgrundlagen und Zahlen

a.) Rechtsgrundlagen:

- Art. 148a bis 148j **B-VG**:
 - keine Amtsverschwiegenheit oder Berufung auf Datenschutz gegenüber der VA, Verpflichtung zur vollen Auskunft
 - VA ist an Amtsverschwiegenheit gebunden wie geprüftes Organ
 - bei Berichtspflicht Einschränkung nur, wenn im Interesse der Parteien oder der nationalen Sicherheit
 - volles Akteneinsichtsrecht

- **Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft** (VolksanwG 1982):
 - nähere Auskleidung der Regelungen in der Bundesverfassung
- **Geschäftsordnung** der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats (GeO der VA 2012):
 - von den Volksanwälten am Beginn ihrer Amtsperiode einvernehmlich zu beschließen, danach Kundmachung im BGBl
- **Geschäftsverteilung** der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats (GeV der VA 2017):
 - von den Volksanwälten am Beginn ihrer Amtsperiode einvernehmlich zu beschließen, danach Kundmachung im BGBl; regelt verbindlich die Arbeitsaufteilung zwischen den Volksanwälten und den Kommissionen
 - volles Akteneinsichtsrecht

b.) Zahlen 1977 bis 2016:

- 360.000 Individualbeschwerden
 - davon 163.000 auf Bundesebene
 - davon 67.000 auf Landesebene
 - davon 130.000 durch den Auskunftsdiens (ab 2000)
- 2.042 amtswegige Prüfverfahren
- 9.028 Sprechtag mit 71.387 Vorsprachen (Wien und Bundesländer)
- 2.120 NPM-Besuche seit 1.7.2012
- Budget 2016: ca. € 10,5 Mio.

2.3 Aufgaben

a.) Missstandskontrolle

- Zuständigkeit gemäß B-VG umfasst gesamte Bundesverwaltung
- Bundesländer können VA mittels Landesverfassungsgesetz für die Landes- und Gemeindeverwaltung zuständig machen
- nachprüfende Kontrolle: eigene Landesvolksanwaltschaften in Tirol und Vbg für die Prüfung der Landes- und Gemeindeverwaltung
- präventive Menschenrechtskontrolle: Vbg hat für Landes- und Gemeindeeinrichtungen (z. B. Pflegeheime, Jugendwohlfahrtseinrichtungen) eine eigene Kommission

Kontrolltätigkeit der öffentlichen Verwaltung seit 1977:

- **prüft**, ob die Verwaltung im Rahmen der Gesetze handelt
- **prüft**, ob die Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern fair umgeht
- **kontrolliert behauptete Missstände**
 - Jedermann (unabhängig von Alter, Staatsbürgerschaft)
 - von einem Missstand betroffen
 - kann Beschwerde erheben
 - soweit ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht
 - in anhängigen Gerichts- und Verwaltungsverfahren eine Verzögerung behauptet

Artikel 148a B-VG

(1) Jedermann kann sich bei der VA 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. Jede solche Beschwerde ist von der VA zu prüfen. Dem Beschwerdeführer sind das Ergebnis der Prüfung sowie die allenfalls getroffenen Veranlassungen mitzuteilen.

Ablauf des Prüfverfahrens:

1. Kontaktaufnahme mit Behörden (Polizeibeschwerden – BMI)
 2. Konfrontation mit Missstandsbehauptung, wenn nötig Akteneinsicht
 3. Bewertung des Ergebnisses und des Akteninhalts und vorgelegter Unterlagen
- **Ergebnis** und Veranlassungen werden Beschwerdeführer **mitgeteilt**
 - Beschwerde **nicht berechtigt**: Aufklärung, Verweis an andere Stellen
 - Feststellung von **Missständen** in der Verwaltung (ca. in 12 % bis 15 % der Prüfverfahren)
 - Abgabe von **Empfehlungen** oder **Erteilung** von zu treffenden Maßnahmen in einem bestimmten Fall an oberste Verwaltungsorgane. Das betreffende Organ hat binnen acht Wochen (Verlängerung möglich)

- den **Empfehlungen** zu **entsprechen** und dies der VA mitzuteilen
- schriftlich zu **begründen**, warum der Empfehlung nicht **entsprochen** wurde

Weitere Möglichkeiten:

- Verordnungsanfechtung beim VfGH, Kompetenzfeststellung beim VfGH, Anregung dienstaufsichtsrechtlicher Maßnahmen

Verwaltung ist umfangreich:

- umfasst die Bundesverwaltung sowie die Landes- und Gemeindeverwaltung (außer Tirol und Vbg)
- die Aufgaben sind in der Geschäftsverteilung in **Geschäftsbereiche** der einzelnen Volksanwälte aufgeteilt (niemand soll sich den aus seiner Sicht „passenden“ Volksanwalt „aussuchen“ können)

Berichtstätigkeit der VA:

- **jährlicher Bericht an den NR und BR**
 - erscheint in der Regel im April jedes Jahres über die nachprüfende Kontrolle der Verwaltung und die präventive Menschenrechtskontrolle (NPM) in zwei Bänden
 - auf der Website www.volksanwaltschaft.gv.at/berichte-und-pruefergebnisse veröffentlicht
- **jährlicher Bericht über die präventive Menschenrechtskontrolle (NPM) an das SPT der UNO** (Subcommittee on prevention of torture) in englischer Sprache
- **Bericht an die Landtage der Bundesländer:**
 - NPM-Bericht an alle neun Bundesländer jährlich, Bericht über die nachprüfende Kontrolle zweijährlich außer Wien (jährlich)
- **der Bericht an den NR wird im VA-Ausschuss diskutiert**
 - Volksanwälte haben im Ausschuss und in der Plenardebatte Rederecht
 - weiters Rederecht im Budgetausschuss und im Budgetplenum zum eigenen Budget
- **in einigen Landtagen gibt es ebenso verankerte Rederechte**
 - z. B. Wien, Sbg, Stmk
 - in anderen erfolgen formlose Einladungen (z. B. Tirol, Ktn)

Außerhalb der Zuständigkeit der VA:

- Entscheidungen der Gerichtsbarkeit
 - sowohl ordentliche Gerichtsbarkeit als auch Verwaltungsgerichtsbarkeit,
 - die Prüfung der Verfahrensdauer ist aber möglich
- Gesetzgebung
 - die VA hat Stellungnahmemöglichkeit in Begutachtungsverfahren und kann jederzeit legislative Anregungen abgeben
- ausgegliederte Rechtsträger
 - auch wenn sie zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich stehen
 - z. B. Bundesforste AG, ASFINAG, ÖBB
 - Korrespondenz wird aber auch über die zuständigen Ministerien mit diesen Unternehmen geführt
- Organe der EU und sämtliche nicht-österreichische Behörden

Beschwerden im Vollzugsbereich des BMI:

Grundsätzlich umfassen Beschwerden im Vollzugsbereich des BMI eine Vielzahl an Verwaltungsmaterien - z. B. Personenstandsrecht, Passrecht, Melderecht, Vereinsrecht, Waffenrecht und Wahlrecht. Schwerpunkte bilden fremden- und asylrechtliche Beschwerden sowie Beschwerden über die Polizei (s. folgende Beispiele)

- Nichtentgegennahme bzw. Nichtbehandlung von Anzeigen
- mangelhafte Ermittlungen
- Unfreundlichkeit, mangelhafte Auskunftserteilung
- Festnahmen, Unterbringung nach UbG
- Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen in PAZ
- Schäden durch Amtshandlungen
- Betretungsverbote, Wegweisungen
- Nichtaufnahme in den Polizeidienst
- dienstrechtliche Anliegen von Polizeibediensteten
- mangelhafte Ausstattung der Polizei(dienststellen)
- Überwachung und Verfolgung durch Polizei
- Strafregisterauskünfte

b.) OPCAT

1. OPCAT Implementierung in Österreich

September 2003:

- Österreich unterzeichnet OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

Art. 3 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe:

Jeder Vertragsstaat bildet, bestimmt oder unterhält auf innerstaatlicher Ebene ein oder mehrere **Gremien**, die zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen (im Folgenden als **«nationaler Präventionsmechanismus»** bezeichnet).

- wichtige Ergänzung des Anti-Folter-Übereinkommens der Vereinten Nationen (1984)
- Einführung eines **internationalen Systems zur Inspektion von Haftorten**

Dezember 2011:

- Nationalrat und Bundesrat beschließen, dass die Umsetzung der Aufgaben nach dem OPCAT der **VA** und den von ihr eingesetzten Expertenkommissionen als Nationaler Präventionsmechanismus (**NPM**) übertragen werden
- größte **Kompetenzerweiterung** für die VA seit ihrer Gründung 1977 durch eine entsprechende **Verfassungsänderung**

Kernartikel im B-VG (bzw. § 11 Abs 1 VolksanwG):

Artikel 148a B-VG

(3) Zum **Schutz** und zur **Förderung** der **Menschenrechte** obliegt es der VA und den von ihr eingesetzten Kommissionen (Art.148h Abs.3), im Bereich der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten

1. den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen,

- **Umsetzung der UN-Antifolterkonvention**
- **z. B.** Justizanstalten, Kasernen, Dienststellen der Sicherheitsexekutive, psychiatrische Einrichtungen, Alten- und Pflegeheime, Kinder-/Jugendheime, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung (Behindertenheime, Schulen und Internate für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung)

2. das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen sowie

- **„Relikt“ aus MRB-Zeit**
- **1999 Gründung des MRB (alt) im BMI gemäß § 15a SPG**
 - aufgrund des Todes des Nigerianers Marcus Omofuma während einer begleiteten Flugabschiebung von Wien nach Sofia
 - der MRB (alt) gemäß § 15a SPG wertete seit 1999 die Beobachtungen der sechs Kommissionen aus und sprach Empfehlungen gegenüber dem Bundesminister für Inneres aus
- **30. Juni 2012:**
 - Einstellung der Tätigkeit des MRB (alt), Übernahme der Beobachtung und begleitenden Überprüfung der AuvBZ durch VA
 - z. B. bei Abschiebungen, SPA - Schwerpunktaktionen wie Razzien, Verkehrskontrollen, Demonstrationen, Straßenprostitution, AGM - Ausgleichsmaßnahmen, GVS - Kontrollen (Grundversorgungsquartiere), sonstigen Großveranstaltungen (Fußball)

3. für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme zu überprüfen beziehungsweise zu besuchen.

- Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
- **§ 16 Abs 3 UN-Behindertenrechtskonvention:**

Zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch stellen die Vertragsstaaten sicher, dass alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, wirksam von unabhängigen Behörden überwacht werden.

- soll jede Form von **Ausbeutung, Gewalt** und **Missbrauch** in Einrichtungen und Programmen, die für **Menschen mit Behinderungen** bestimmt sind, verhindert werden

1. Juli 2012:

- VA hat umfassende weitere Kompetenzen erhalten (Änderung der Bundesverfassung)
- VA ist seit 2000 nationale Menschenrechtsinstitution, 2011 wurde dies neuerlich bestätigt
- VA ist nunmehr auch durch einen eigenen Verfassungsartikel für den Schutz und die Förderung von Menschenrechten zuständig
- die VA kontrolliert mit Expertenkommissionen alle Einrichtungen, in denen Menschen mit und ohne Behinderungen Gefahr laufen, Misshandlungen und unmenschlicher Behandlung ausgesetzt zu sein und freiheitsentziehenden Maßnahmen ausgesetzt sind

2. Menschenrechtsbeirat (MRB)

§ 26 1 GeO der VA 2012

Dem Menschenrechtsbeirat obliegt:

1. die Beratung der Volksanwaltschaft in Angelegenheiten des § 11 Abs. 1 Volksanwaltschaftsgesetzes 1982, insbesondere bei der Festlegung genereller Prüfschwerpunkte sowie vor der Erstattung von Missstandsfeststellungen und Empfehlungen;
2. die Erstattung von Vorschlägen zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards an die Volksanwaltschaft in Angelegenheiten der Z 1;
3. die Beratung der Volksanwaltschaft bei der strukturellen Evaluierung der Erfüllung der Aufgaben gemäß § 11 Abs. 1 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982 sowie der Umsetzung der diesbezüglichen Empfehlungen über Ersuchen der Volksanwaltschaft; darüber hinaus ist der Menschenrechtsbeirat
4. vor der Beschlussfassung über seine Geschäftsordnung und der Bestellung von Mitgliedern von Kommissionen anzuhören.

Organisation:

- MRB besteht aus 34 Mitgliedern
- Vorsitzende(r) und Stellvertretung wird von der VA bestellt
- sieben Mitglieder (und sieben Ersatzmitglieder) über Vorschlag BKA, BMI, BMJ, BMG, BMLV, BMASK, BMeiA
- zwei Ländervertreter: Ein Mitglied (und Ersatzmitglied) nominiert von den Bundesländern; Ein Mitglied (und Ersatzmitglied) nominiert von Nichtregierungsorganisationen
- acht weitere Mitglieder (und Ersatzmitglieder) über Vorschlag von Nichtregierungsorganisationen
- die Mitglieder sind nicht Vertreter ihrer Organisation/Behörde, sondern ad personam tätig

Aufgaben:

- Beratung der VA beim Schutz/Förderung von Menschenrechten
- Beratung bei der Erarbeitung von Prüfschwerpunkten
- Erstattung von Vorschlägen z. B. zu Prüfstandards
- Beratung bei Empfehlungen
- Erarbeitung grundlegender Fragen in Arbeitsgruppen
- Anhörung bei der Bestellung von Mitgliedern der Kommissionen

3. VA-KOMMISSIONEN

Die VA-Kommissionen sind zentraler Bestandteil des Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) und führen für die VA bundesweit Kontrollbesuche durch.

3.1 Organisation

§ 12 VolksanwG

(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 Menschenrechte anerkannten Persönlichkeit geleitet.

Bundesweit sechs Kommissionen

- **interdisziplinär** zusammengesetzte **Expertenteams**
- Expertinnen und Experten **verschiedener Fachdisziplinen**
- Mitglieder der Kommissionen/Leiterinnen und Leiter werden von der **VA bestellt**

Leiterin/Leiter:

- eine auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeit
- die Leiter der Kommissionen sind berechtigt, an den Beratungen der VA teilzunehmen

Mitglieder:

- **mindestens 42** nebenberuflich tätige Mitglieder (tatsächlich 56)

(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 unter Bedachtnahme auf die Aufgabenstellung der Kommissionen zu bemühen.

- müssen über die **erforderlichen Fähigkeiten** und **Fachkenntnisse** verfügen
- s. **Ausschreibungstext**: vor allem auf den Gebieten der Medizin, insbesondere der Allgemeinmedizin, der forensischen Medizin, der (klinischen) Psychologie, der Neurologie/Psychiatrie, der Frauenheilkunde, aus dem Fachbereich der Pflege, der Sozialarbeit, der Sonder- und Heilpädagogik; des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege, Bauwesens und Bautechnik, der Pflegewissenschaft und der Rechtswissenschaft bzw. -beratung
- ausgewogene Vertretung der **Geschlechter**
- angemessene Vertretung **ethnischer Gruppen** und **Minderheiten**
- **unabhängige, interdisziplinäre** und pluralistische **Zusammensetzung**

Erklärung des multiprofessionellen Expertinnen- und Expertenpools anhand einer oder der eigenen Kommission.

(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.

Kommissionsmitglieder arbeiten in **Besuchsdelegationen**:

- mindestens zwei: **4-Augen-Prinzip**
- die Kommission stellt eine **Delegation** zusammen, die den Besuch durchführt
- Besuche sind in der Regel **unangekündigt**
- Betroffenen soll niemals ein Nachteil erwachsen - „**Do no harm**“-Prinzip
- in der Regel findet ein **Eingangs- und Abschlussgespräch**
- auch Polizeibedienstete können sich an die Delegation wenden (Überstundenbelastung u.Ä.)

- die Kommission erstellt ein **Protokoll** und übermittelt es der VA. Sie erstattet Vorschläge für Missstandsfeststellungen und Empfehlungen, weist aber auch auf „best practice“ hin oder teilt mit, dass keine von der VA aufzugreifenden Feststellungen getroffen wurden

Die **Polizei verständigt die VA** über polizeiliche Großaktionen und Misshandlungsvorwürfe aufgrund des **Verständigungserlasses** des BMI vom 2. Juni 2014, GZ.: BMI-EE2500/0038-II/2/b/2014.

Die Kommissionen orientieren sich bei ihrer Besuchsplanung, die vierteljährlich erfolgt, an diesen Mitteilungen. Die Verständigungen über Misshandlungsvorwürfe dienen vor allem dazu, „Problemdienststellen“ zu identifizieren und diese in die Besuchsplanung miteinzubeziehen.

3.2 Aufgaben

§ 11 VolksanwG

(1) Zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte obliegt es der VA, im Bereich der Verwaltung des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten und im Fall des Art. 148i Abs. 1 erster Satz B-VG auch im Bereich der Verwaltung des betreffenden Landes

1. den Ort einer Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 4 OPCAT regelmäßig zu besuchen und zu überprüfen,
2. das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen sowie
3. in Durchführung des Art. 16 Abs. 3 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BGBl. III Nr. 155/2008, und zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, regelmäßig zu besuchen bzw. zu überprüfen.

a.) Besuchen und überprüfen

- alle Orte der Freiheitsentziehung
- Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen
- insgesamt werden ca. 4.000 öffentliche und private Einrichtungen von der VA kontrolliert (gesetzlicher Auftrag: „regelmäßig und flächendeckend“)

b.) Beobachten und überprüfen

- das Verhalten der Exekutive bei der Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt

c.) Sammeln von Informationen

d.) Prüfprotokolle

Prüfprotokolle werden direkt an die VA versandt

- **Bewertung** von Fakten
- **menschenrechtliche Beurteilungen**
- auf Basis **internationaler Standards**
 - z. B. UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT), Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)
 - Trainings, Fortbildung (shadow monitoring)
- **Misstandsfeststellungen**
- **Vorschläge, Empfehlungen, Anregungen**, die zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen beitragen sollen
- **bilden die Grundlage** für die Entscheidungen der VA
- Einleitung eines **Vorhalteverfahrens**:
 - Polizeidienststellen, Zwangsakte → Korrespondenz mit BMI,
 - Justizanstalten → Korrespondenz mit BMJ,
 - Alten- und Pflegeheime, Psychiatrien, Jugendwohlfahrtseinrichtungen, Behinderteneinrichtungen → Korrespondenz mit BMGF, Ländern oder der Einrichtung selbst.
 - Zusammenarbeit mit dem BMI aber auch in Form von Arbeitsgruppen (z. B. AG „Polizeianhaltung“ und AG „Suizidprävention“)

e.) Mögliche Maßnahmen der VA:

- **Misstände** gegenüber dem obersten Organ (z. B. BMI) feststellen
- **Empfehlungen** an das oberste Organ zu deren Abstellen erteilen
- **Berichte** an
 - Parlament (jährlich)
 - Landtage (zweijährlich außer Wien)
 - UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter - SPT (Achse zur UNO)

- **Anregungen** an Gesetzgeber
- **Anfechtung** von Verordnungen
- **Anregung** dienstaufsichtsrechtlicher Maßnahmen
- Information an **Öffentlichkeit**

3.3 Befugnisse

§ 11 VolksanwG

(3) Der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen ist

1. Auskunft insbesondere über die Anzahl und Behandlung der Personen, denen die Freiheit entzogen ist oder war, über die Orte, an denen Personen die Freiheit entzogen ist oder werden kann, und über die Bedingungen der Freiheitsentziehung sowie über die Anzahl und Behandlung der Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen und Programmen, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, zu erteilen,
2. Einsicht in Unterlagen, allenfalls durch Übermittlung, und die Herstellung kostenloser Abschriften und Kopien davon zu gewähren, Zutritt zu sämtlichen Anlagen von Orten einer Freiheitsentziehung sowie von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zu gewähren und auf ihren Wunsch Kontakt zu Angehaltenen bzw. Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen und Programmen oder zu Auskunftspersonen ohne Anwesenheit Dritter, allenfalls unter Beiziehung eines Dolmetschers, zu ermöglichen.

a.) Zutrittsrecht

- uneingeschränkt
- zu allen Orten der Freiheitsentziehung
- zu Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen
- in alle Bereiche

b.) Einsichtnahmerecht

- in alle Unterlagen, Dokumentationen, Aufzeichnungen
- alle relevanten Informationen und Unterlagen müssen zur Verfügung gestellt werden
- Herstellung von kostenlosen Kopien

c.) Auskunftspflicht

- Organe sind von Amtsverschwiegenheit entbunden
- Kommissionsmitglieder sind der Verschwiegenheit verpflichtet

d.) Vertrauliche Gespräche

- ohne Beisein Dritter
- wenn gewünscht ohne Information an Vorgesetzten

e.) Unangekündigte Besuche

- knapp 90 % der Besuche sind unangekündigt
- aus Gründen der Zweckmäßigkeit können Besuche angekündigt werden
- durchschnittliche Besuchsdauer 2015: ca. 6,5 Stunden
- Besuche können in großen Einrichtungen auch mehrtägig sein

4. PRAKTISCHE TÄTIGKEIT DER VA-KOMMISSIONEN IM POLIZEIBEREICH

4.1 Grundsätzliches

Polizei trifft bei der Durchsetzung der Menschenrechte in einer demokratischen Gesellschaft eine zentrale Rolle.

- **Polizei** hat eine **Schutzfunktion** hinsichtlich Menschenrechte/Menschenwürde
- **Polizeiliche Aufgaben** sind z. B. erste allgemeine Hilfeleistung, Abwehr von gefährlichen Angriffen, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Verfolgung von Straftaten
- **Werte** oder **Schutzgüter**, welche die Polizei zu schützen hat, sind menschenrechtliche Werte:
 - **Leben, Gesundheit, körperliche Integrität, Freiheit, Eigentum**

Primäre Aufgabe der Polizei besteht im Schutz der Menschenrechte: Die Polizei ist eine Institution zum Schutz der Menschenrechte – „die größte Menschenrechtsschutzorganisation im Staat“ (laut Eigendefinition des BMI, das seit Jahren das Projekt „Polizei.Macht.Menschen.Rechte“ betreibt).

Begriff Menschenrechte:

- oftmals falsches Verständnis von unterschiedlichen Seiten:
 - Zivilisten: sehen häufig nur ihre Rechte
 - Polizei: weit verbreitete Meinung, Polizei habe keine Menschenrechte
- wichtig: Menschenrechte sind unteilbar!
- jeder Mensch hat grundsätzliche Rechte: egal ob Polizist oder Zivilist

Wo liegt der Fokus der VA und ihrer Kommissionen?

- Schutz und Förderung von Menschenrechten (gem. verfassungsrechtlichen Auftrag)

- Bedeutet nicht, das „Haar in der Suppe zu suchen“
- präventiv Menschenrechtsverletzungen vorbeugen, aktuelle Missstände aufzeigen, Empfehlungen aussprechen
- gute Entwicklungen fördern, Bestehendes evaluieren und rückmelden sowie „Best practice“-Beispiele aufzeigen und dem BMI rückmelden („Motivation“)

4.2 Praxisbeispiel Dienststellenbesuch

a.) Ablauf

1. Eingangsgespräch mit Dienstführung
2. Rundgang und Besichtigung (Anhalte-/Verwahrungsräume, Kanzleien)
3. Dokumenteneinsicht
4. gegebenenfalls Gespräche mit Beamtinnen und Beamten
5. internes Debriefing der Delegation
6. Abschlussgespräch

b.) Prüfschwerpunkte

Lage, Baustruktur, bauliche Ausstattung

- Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln
- Ausstattung der Räume, insb. Hafträume
- Zugang zu Sanitäreinrichtungen (WC und Dusche)
- Barrierefreiheit
- Zugang zu Hafträumen

Aufenthaltsbedingungen

- Sanitär- und Hygienestandards
- Verpflegung
- Beleuchtung
- Notrufsystem
- Anzahl der Untergebrachten

Kontakt nach Außen

- Möglichkeit der Kontaktaufnahme zu Vertrauenspersonen und zu

rechtlicher Vertretung

- Besuchsmodalitäten
- Möglichkeit zu telefonieren (auch für Mittellose)

Zugang zu Informationen

- Information in verständlicher Sprache und Form
- Verfügbarkeit von Dolmetscherinnen/Dolmetschern
- Aufklärung über die Rechte
- Aufklärung über die Pflichten (Hausordnung) und Konsequenzen der Nichteinhaltung

Freiheitsbeschränkende Maßnahmen

- Isolation
- Unterbringung in besonders gesicherten Zellen („Gummizelle“)
- Fixierung
- sonstige freiheitsbeschränkende Maßnahmen
- Überwachung (Video, persönliche Observanz)
- Dokumentation
- Verhältnismäßigkeit/Erforderlichkeit/Alternativen
- Einsatz von Waffen iSd Waffengebrauchsg

Hinweise auf Folter, Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und erniedrigender Behandlung

- „Wer hat wem was wie lange getan, wann, wo, warum, wie, wer war noch dabei?“
- Beobachtung der Kommission zum Gesundheitszustand von Betroffenen
- Erhebungsschritte der Kommission
- Wurde der Vorfall von dem/der Betroffenen angezeigt?
- Ist dieser Vorfall bereits extern untersucht worden?
- Reaktion der Einrichtung
- präventive Maßnahmen der Einrichtung (z. B. zur Verhinderung von Folter, Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und erniedrigender Behandlung etc.)

Gesundheitswesen

- allgemeine Aspekte z. B. verständliche Aufklärung, Dokumentation, Verfügbarkeit (Vorsorge, Ärztinnen/Ärzte, Medikamente, Therapien)
- Aufnahmeuntersuchung und regelmäßige Folgeuntersuchungen,

Hungerstreikmanagement, Suizidprävention

- Dolmetsch bei Untersuchungen
- Anwesenheit von Sicherheitspersonal bei Untersuchungen
- optisch und akustisch ausreichend geschützter Bereich für Untersuchungen Schnittpunkte

Personal

- Qualifikationsdefizite, Weiterbildung
- Supervision, Peer-Support
- Arbeitsbedingungen
(Fluktuation, Krankenstände, Überstunden, Vertretungsmanagement)
- atmosphärischer Gesamteindruck von der Einrichtung
- Kooperationsbereitschaft der Einrichtung
- positive Praktiken
- Interesse an Problemen von Polizeiarbeit/-alltag (Arbeitsbedingungen, Ausstattung, Altersschnitt, Arbeits-/Stundenbelastung, Supervision – Männerdomäne–FrauenbessereMänner–BeobachtungAbschiebungen); „Initiative 50+“: z. B. Reduktion von Nachtdiensten

Bauliche Ausstattung

- Ausstattung der Räume
- Fuhrpark
- EDV-Ausstattung

Abschlussgespräch

- Feststellungen (positive Rückmeldungen wie Kritikpunkte)
- Empfehlungen
- Protokoll über das Abschlussgespräch
(Hinweis auf spätere Zusendung des Protokolls über das Abschlussgespräch)
- keine Zusendung des eigentlichen Besuchsprotokolls

Besuchsbericht an die zuständige LPD

- Berichtspflicht der jeweiligen Dienststelle an die zuständige LPD
- wer war hier – Ausweise!
- Feststellungen und Empfehlungen, Beanstandungen, Mängel
- schriftliche Rückmeldung an LPD durch Delegation nicht Pflicht, aber gewünscht (z. B. Wien)

Anfertigung Protokoll

- Fakten zu einzelnen Prüfpunkten
- Erledigungsvorschlag an die VA, der aus diesen Fakten (z. B. Interviews, optische Wahrnehmungen, etc.) ableitbar ist
- Ausführungen zum Erledigungsvorschlag = Menschenrechtliche Beurteilung
Anregungen, Vorschläge

4.3 Ausgewählte Problemfelder im Polizeibereich (beispielhafte Sammlung)

Baulichkeit

- Selbstverletzungspotential
- Situierung der Verwahrungsräume im Keller
- Handzellen/Sicherheitsgesperre unter Mindestgröße
- Rufklingelsystem (abgeschaltet?)
- Beleuchtung
- Belüftung
- barrierefreier Zugang
- Warmwasser in den Verwahrungsräumen
- Hygiene, Verschmutzung, Abgrenzung von Toiletten in PAZ
- Arbeitsbedingungen (beengte Raumsituation, keine für Frauen und Männer getrennte Sanitäreanlagen)
- Eigensicherung (Fenster, Sicherheitsschleuse)

Dokumentation

- intensiver Eingriff in Grundrechte durch Freiheitsentzug
 - Nachvollziehbarkeit muss gegeben sein
- Anhalteprotokolle:
 - Unvollständigkeiten
 - Information Festgenommener über Rechte und Pflichten
 - Verständigung Vertrauensperson, Rechtsbeistand
 - Nachvollziehbarkeit durch Unterschriften
 - medizinische Behandlung
 - Nachvollziehbarkeit von Verletzungen

- Versorgung mit Essen, Trinken
- Beginn und Ende von Maßnahmen (z. B. Hand-/Fußfessel)
- Misshandlungsvorwurf – Fortgang der Untersuchung

Sonstiges

- Dolmetsch (keiner oder Heranziehung von Mithäftlingen)
- Sprachgebrauch
 - wie über Menschen gesprochen wird, bringt meist unbewusste Grundhaltung zum Ausdruck
 - diskriminierender, erniedrigender, entwürdigender oder voreingenommene Sprachgebrauch
 - besonders im öffentlichen Dienst sollten Beamte angehalten werden, vorbildlich zu sein
 - Diskriminierungsverbot
- Personendurchsuchung (wo? von wem?)
- Vergewaltigungsopfer – Einvernahme durch gleichgeschlechtliche Person?
- Mangel an weiblichen Beamtinnen an Dienststellen
- psychologische Betreuung von Beamtinnen und Beamten
- Burn-Out-Symptomatik
- UbG-Fälle
- Wegweisung und Betretungsverbot

Abschiebung

- Abschiebung einer hochschwangeren Frau
- keine Verpflegung mit Essen/Trinken
- Stillen eines Babys untersagt
- kein Dolmetsch
- Dolmetsch führt Amtshandlung
- Zivilkleidung bei Familienabschiebungen
- kein sichtbares Tragen von Waffen und/oder Einsatzgürtel während einer Familienabschiebung
- Sprachgebrauch, Umgangston
- Familienabschiebung im Arrestantenwagen
- Zeitpunkt der Abholung (z. B. bei kleinen Kindern)
- keine ausreichende Anzahl von Packtaschen
- keine Belehrung über die Gründe der Festnahme

- Familieneinheit
- medizinische Versorgung, Flugtauglichkeit

AuvBZ

- rechtswidrige Eingriffe in Grundfreiheiten und Menschenrechte (z. B. Personsdurchsuchungen oder Anfertigung von Fotografien)
- überschießender Einsatz von Zwangsgewalt
- Aufklärung durch Dolmetscherin/Dolmetscher bzw. Ausgabe von Informationsblättern (z. B. Aufgriff von Asylwerbern)
- erkennen potentieller Menschenhandelsopfer bei „Rotlichtmilieukontrollen“, Sexarbeit, Vertrauensaufbau durch Beamtinnen

Demonstrationen

- Festnahmen: z. B. lange Fixierung in Bauchlage
- Einkesselungen:
 - mangelnde Hörbarkeit von Lautsprecherdurchsagen bzw. völliges Fehlen
 - mangelnde Zeit zum Verlassen des Ortes
- deeskalierende Maßnahmen (3-D-Strategie: Dialog-Deeskalation-Durchgreifen)
- einschreiten im Zuge des Verstoßes gegen das Vermummungsverbot
- Freiwilligkeit des Aufenthalts an der PI
 - Festnahme oder freiwilliges Gespräch?
- Gefahrenquellen aufgrund mangelnder Polizeipräsenz an neuralgischen Punkten

PAZ

- Verbringung in Sicherungszellen nach § 5b AnhO: Begründungsmängel hinsichtlich Eigen-/Fremdgefährdung
- zu lange Anhaltedauer
- mangelhafte Videoüberwachung bzw. persönliche Observation
- Einschlusszeiten
- keine bauliche Abtrennung zu Toiletten, Verpixelung der Überwachungskameras
- suizidpräventive Ausgestaltung
- Bausubstanz
- Größe von Hafträumen
- Besuchsmodalitäten

- Beschäftigungsmöglichkeiten
- mangelnde Duschkmöglichkeiten und Hygiene
- Religionsausübung
- Möglichkeit des Telefonierens

AG Anhaltung in PAZ und AHZ arbeitet seit März 2014

- Vertreter der VA und Kommissionen, Vertreter des BMI und der Polizei (Kommandant PAZ Wien u.a.)
- **Ziel:** Schaffung von Standards für den Vollzug in der Polizeianhaltung, Änderung der Anhalteordnung

Empfehlungen zu Zellenausgestaltung, Zellenöffnungszeiten und Besuchsmodalitäten 2016 ausgesprochen

- zeitlicher Rahmen der Umsetzungen wird derzeit vom BMI geprüft

AG Suizidprävention arbeitet seit Juni 2015

- Vertreter der VA und Kommissionen, (ärztl.) Experten und Vertreter des BMI
- **Ziel:** Gemeinsame Erarbeitung eines BMI-Erlasses zur Suizidprävention in der Polizeianhaltung

Impressum

Volksanwaltschaft
Singerstraße 17
Postfach 20, 1015 Wien

Tel.: +43 (0)1 515 05-0
Fax: +43 (0)1 515 05-190

www.volksanwaltschaft.gv.at
post@volksanwaltschaft.gv.at

Kostenlose Servicenummer:
0800 223 223

Wien, März 2017

ISBN 978-3-9503415-2-2

