



An das

Die Vorsitzende

Amt der Vorarlberger Landesregierung
Landhaus
6901 Bregenz

Sachbearbeiter/-in:
Mag. Thomas Sperlich

Geschäftszahl:
VA-4375/0001-V/1/2012

Datum:
18. Juni 2012

Betr.: Entwürfe eines Verfassungsgesetzes über die Änderung der Landesverfassung (Landesverfassung – L.V.), eines Gesetzes über den Landesvolksanwalt und eines Gesetzes über das Verbot der Diskriminierung (Antidiskriminierung – ADG)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft bedankt sich für die Möglichkeit, zu den per Mail vom Amt der Vorarlberger Landesregierung am 29. Mai 2012 übermittelten Entwürfen Stellung zu nehmen.

Mit den Entwürfen sollen gem. Art. 148 i B-VG die Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 B-VG für den Bereich der Vorarlberger Landesverwaltung der Landesvolksanwältin übertragen werden. Es soll damit auf Landesebene das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und unmenschliche Behandlung oder Strafe, die Kontrolle der Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt sowie Art. 16 Abs. 3 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung umgesetzt werden.

I. Zu den einzelnen Regelungen:

- 1.1. Nach Art. 148a Abs. 3 Z 1 B-VG obliegt es der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Bereich der Verwaltung des Bundes den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen. Der Landesgesetzgebung steht es offen „eine Einrichtung mit den Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 [B-VG] gleichartigen Aufgaben nach für den Bereich der Landesverwal-

tung schaffen [...]“ (Art. 148i B-VG). In den Materialien zum Entwurf der Landesverfassung wird dazu (Seite 1) ausgeführt, dass eine solche Aufgabe nach Art. 148a Abs. 3 B-VG die Kontrolle von „Orten der Freiheitsentziehung“ betreffend im Bereich der Vollziehung des Landes Vorarlberg, derzeit ausschließlich darin bestehe, „den Vollzug von Freiheits- und Ersatzstrafen aus dem Bereich der Landesvollziehung in den Hafträumen des Verwaltungsarrestes in Bludenz zu überprüfen“. Damit verkennt das Amt der Landesregierung den Inhalt von Art. 148a Abs. 3 Z 1 B-VG.

In Art. 3 OPCAT ist die Verpflichtung der Vertragsstaaten niedergelegt, auf innerstaatlicher Ebene eine oder mehrere Stellen zu errichten, zu bestimmen oder zu unterhalten, die zur Verhütung von Folter und anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen oder Strafe Besuche durchführen (im Folgenden: nationaler Präventionsmechanismus oder NPM). Um Staaten mit föderalen Strukturen Rechnung zu tragen, erlaubt Art 17 zweiter Satz OPCAT dezentrale Einheiten als NPM zu bestimmen, wenn diese im Einklang mit den Bestimmungen des Protokolls stehen.

Art. 4 Abs. 1 OPCAT bildet die Grundlage für die Verpflichtung, dem Unterausschuss zur Verhütung der Folter (SPT) und dem NPM uneingeschränkter Zugang zu allen Orten zu gewähren, an denen sich Personen befinden können, denen die Freiheit entzogen ist; Art. 4 Abs. 2 des Abkommens definiert den Begriff der Freiheitsentziehung, wie er dem Fakultativprotokoll zu Grunde liegt, näher.

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage für ein Bundesgesetz 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 (Parl.Mat. 1515 d.B. XXIV. GP) wird ausgeführt: „‘Orte der Freiheitsentziehung` [...] sind im Sinne des Art. 4 Abs. 1 erster Satz OPCAT Orte, an denen Personen ‘auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann‘“. In diesem Zusammenhang hat der Verfassungsausschuss des Nationalrates auch eine deklarative Ausschussfeststellung beschlossen, „dass auch sozialpädagogische Einrichtungen, in welchen jugendwohlfahrtsrechtliche Maßnahmen vollzogen werden, der Kontrollzuständigkeit der Volksanwaltschaft in diesem Zusammenhang unterliegen.“ (Parl.Mat. 1541 der Beilagen XXIV. GP).

International ist unbestritten, dass die Bedingungen, unter denen Kinder auf Grundlage einer dem Staat zurechenbaren Entscheidung (Gericht oder Jugendwohlfahrt) in sozialpä-

dagogischen Einrichtungen leben, als „Orte der Freiheitsentziehung“ der Kontrolle des NPM gem. OPCAT unterliegen. Der ehemalige Vorsitzende des SPT, Víctor Rodríguez-Rescia, hat dies in der periodischen Zeitschrift des Europarates (The European NPM Newsletter, Issue No. 7/8 August – September 2010, Punkt 9.2.) ausdrücklich mit folgenden Worten hervorgehoben:

Children in closed institutions are undoubtedly the most vulnerable group of all persons commonly found under the custody of the State. The fact that States must provide children with a decent plan of life, both inside and outside of the place of detention, is a major responsibility. The complexity of the subject requires an interdisciplinary approach and the application of a particular normative framework under the standards of the United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC) and the principle of the best interest of the child. (...) In the context of the NPM activities attention should be first paid to Article 37 of the CRC stating that no child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Zu § 2 Abs. 4 lit. a des Gesetzesentwurfes über den Landesvolksanwalt wird erläutert, dass in Vorarlberg keine Freiheitseinschränkungen an Minderjährigen in sozialpädagogischen Einrichtungen der Jugendwohlfahrt vorgenommen (würden). „Orte der Freiheitsentziehung“ sind nach dem OPCAT aber nicht nur solche, an denen die Freiheit entzogen wird, sondern auch entzogen werden kann. Auch stellt das OPCAT nicht allein auf Freiheitsentziehungen, sondern auf Freiheitseinschränkungen ab. Im Sinne des OPCAT bedeutet Freiheitsentziehung jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung oder die Unterbringung einer Person in einer öffentlichen oder privaten Gewahrsamseinrichtung, die diese Person auf Grund einer Entscheidung einer Justiz-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörde nicht nach Belieben verlassen darf (Art. 4 Z 2. OPCAT).

Die Volksanwaltschaft geht in diesem Sinne von einer weiten Prüfzuständigkeit aus. Im Bereich der Landesverwaltung fallen daher auch Einrichtungen der Jugendwohlfahrt, aber auch solche der Pflichtschulen unter Art. 148a Abs. 3 Z 1 B-VG.

- 1.2. Den finanziellen Erwägungen legt der Entwurf hinsichtlich der „Orte einer Freiheitsentziehung“ einen einzigen Besuch pro Jahr zu Grunde. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang, dass Art. 19 OPCAT eine regelmäßige Kontrolltätigkeit vorschreibt. Das erscheint bei einem einzigen Kontrollbesuch pro Jahr keinesfalls gewährleistet.

- 2.1. § 2 Abs. 4 letzter Satz und § 4 des Gesetzes über den Landesvolksanwalt sollen die Landesvolksanwältin ermächtigen, sich, soweit die geprüften Stellen auch der Prüfbefugnis der Volksanwaltschaft unterliegt, sich mit dieser möglichst abzustimmen bzw. mit vergleichbaren Einrichtungen Informationen auszutauschen und mit ihnen zusammenzutreffen. Eine kongruente Regelung für die Volksanwaltschaft auf Bundesebene besteht nicht.

Die Volksanwaltschaft und die Landesvolksanwältin haben aber schon bisher ihre Tätigkeiten im besten Einvernehmen koordiniert, bei Überlappung der Prüfkompetenzen im Einzelfall kooperiert und erforderlichenfalls Informationen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten ausgetauscht. Die Volksanwaltschaft wird diese bewährte Praxis selbstverständlich auch im Bereich der neuen Befugnisse gemäß Art. 148a Abs. 3 B-VG beibehalten.

- 2.2. In § 4 Abs. 2 leg. cit. wird u.a. eine umfassende Pflicht zur Auskunftserteilung und Einsichtsgewährung in Unterlagen normiert. Diese Pflicht trifft neben den der allgemeinen Amtshilfe unterliegenden Organen auch die sonst der Prüfung unterliegenden Einrichtungen. Im Zusammenhang mit den neuen Kontrollbefugnissen nach OPCAT und der UN-Behindertenrechtskonvention werden regelmäßig Auskünfte und Einsicht in Unterlagen zu sensiblen Daten iSd Datenschutzgesetzes, insbesondere zu Daten natürlicher Personen über ihre Gesundheit, erforderlich sein. Im Begutachtungsverfahren zum OPCAT-Durchführungsgesetz wurde auf die Problematik der Zulässigkeit einer solchen Datenübermittlung insbesondere durch nichtstaatliche Stellen hingewiesen und eine Klarstellung im Gesetzestext für die Weitergabe sensibler Daten dringlich angeraten (vgl. insb. die Stellungnahme des Vertretungsnetzes zu Parlamentarische Materialien 286/ME XXIV. GP). Dieser Anregung ist die Bundesgesetzgebung nachgekommen und hat eine entsprechende Regelung in § 11 Abs. 5 und 6 VAG betreffend die Einsicht in Gesundheitsdaten, wie Pflegedokumentation, Krankengeschichte, Befunde und sonstige relevante Aufzeichnungen über den Betroffenen beschlossen. Eine solche explizite Regelung fehlt in den Entwürfen und müsste dringend ergänzt werden.

3. Der Nationale Präventionsmechanismus soll nach Art. 18 OPCAT eine ausgewogene Beteiligung der Geschlechter und eine angemessene Vertretung der ethnischen Gruppen gewährleisten sowie über die notwendigen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen. So sieht auf Bundesebene § 12 Abs. 2 Volksanwaltschaftsgesetz hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommissionen der Volksanwaltschaft ausdrücklich auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und

Minderheiten sowie eine unabhängige, interdisziplinäre und pluralistische Zusammensetzung der Kommissionen vor.

4. § 3 Abs. 7 des Entwurfes zu einem Gesetz über den Landesvolksanwalt ermächtigt die Landesvolksanwältin lediglich, erforderlichenfalls VertreterInnen von Menschenrechtsorganisationen beizuziehen. Die Volksanwaltschaft regt an, die vorgeschlagene Regelung des Entwurfes dahingehend vertieft zu prüfen, ob damit Art. 18 OPCAT voll umgesetzt wird


II. Schlussfolgerung:

Die anstehende Ratifikation des OPCAT-Abkommens und die in Österreich völkerrechtlich verbindliche UN-Behindertenrechtskonvention machen erforderlich, dass es ein gesamtstaatliches Verständnis des Umfangs und des Inhaltes der von der Republik Österreich damit eingegangenen Verpflichtungen gibt. Die Volksanwaltschaft erachtet die vorgeschlagenen Regelungen in Bezug auf das auf Landesebene statuierte OPCAT-Mandat als zu wenig weitgehend.

Abschließend betont die Volksanwaltschaft nochmals ihre Bereitschaft zur Kooperation mit der Landesvolksanwältin. Festgehalten ist, dass Art. 17 OPCAT selbst „einen oder mehrere unabhängige nationale Präventionsmechanismen zur Verhinderung von Folter auf innerstaatlicher Ebene“ vorsieht, soweit diese dem Fakultativprotokoll zur Gänze entsprechen. Es sei aber darauf hingewiesen, dass es auf gesamtstaatlicher Ebene insgesamt zu einem etwas – auch in finanzieller Hinsicht - höheren Aufwand kommen wird, da die Synergien eines einheitlichen Präventionsmechanismus nicht erzielt werden können.

Die Vorsitzende:

Volksanwältin Dr. Gertrude BRINEK e.h.

Signaturwert	hHG8zSkx6fZiRqvLq/J8Ycv5tjEQ7KMsAguhUxODRIqoRdAJ27araF4U2Fj3HkatmQP3kFwYRBX1wAFnh3+YBtPin427gd5CcREHKyyuKRpZ94TcLeADDtL2bbdVCldw4YoTEYnM+yRpFFHWL+cTm6fKGB1u3H8Hmx6lzdG6sXo=	
 <p>VOLKSANWALTSCHAFT</p> <p>AMTSSIGNATUR</p>	Unterszeichner	Volksanwaltschaft
	Datum/Zeit-UTC	2012-06-18T17:05:10+02:00
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	532570
	Methode	urn:pdfsigfilter:bka.gv.at:binaer:v1.1.0
	Parameter	etsi-bka-moa-1.0
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at	