

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH.

Moeringgasse 10 1150 Wien

T: +43 1 78008-0 . F: +43 1 78008-44 . info@amnesty.at . www.amnesty.at

SPENDENKONTO 1.030.000. BLZ 60.000 . Postsparkasse

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



ZUSATZPROTOKOLL ZUR UN-ANTIFOLTERKONVENTION EMPFEHLUNGEN ZUR UMSETZUNG IN ÖSTERREICH

ZIEL DES OP-CAT.

Das Modell unangekündigter Besuche (siehe Europäisches Anti-Folter-Komitee) hat sich als Präventionsmaßnahme gegen Folter und andere unmenschliche, grausame oder erniedrigende Behandlung oder Strafe bewährt. Ungeachtet der präventiven Wirkung und allfälligen Lösungen vor Ort liegt der Nutzen des Besuchsmodells in der Analyse der diagnostizierten Defizite in Bezug auf ihre strukturellen, gesetzlichen und praktischen Ursachen und dementsprechend erforderliche Änderungen.

Ziel des Zusatzprotokolls zur Anti-Folterkonvention [im Folgenden: Zusatzprotokoll bzw. OP-CAT] ist nicht die Beratung von FachministerInnen, sondern die Einrichtung Nationaler Präventionsmechanismen (im Folgenden: NPM) für alle Orte, an denen Menschen in ihrer persönlichen Freiheit beschränkt werden, um durch unangekündigte Besuche und Empfehlungen struktureller Natur die Situation dieser Menschen zu verbessern.

Die Erreichung dieses Ziels setzt funktionelle Unabhängigkeit, menschenrechtliche Expertise und die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen voraus.

BEZEICHNUNG DES NPM.

Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzung des Nationalen Präventionsmechanismus im Vergleich zu dem, als Beratungsinstitution für das und organisatorisch im Innenministerium eingerichteten Menschenrechtsbeirat, sollte der Nationale Präventionsmechanismus nicht die Bezeichnung "Beirat" tragen. Diese spiegelt weder das Ziel des Zusatzprotokolls (unabhängiges Monitoring und Prävention) wider, noch stellt sie einen sichtbaren Ausdruck der Unabhängigkeit der Institution dar.

EINRICHTUNG DES NPM.

Funktionale Unabhängigkeit des Nationalen Präventionsmechanismus ist nur dann gewährleistet, wenn die Institution hinsichtlich ihres Bestehens sowie gegen Änderungen ihres Mandats vor politischer Einflussnahme wechselnder Regierungen geschützt ist.

Um die Unabhängigkeit des NPM zu gewährleisten erscheint daher die Einrichtung im Verfassungsrang unerlässlich, während Fragen der Selbstorganisation (z. B. Spezialisierung auf Fachbereiche in Leitungsgremium oder Kommissionen), die Wahl des Vorsitzes und stellvertretenden Vorsitzes sowie dessen Verfahrensordnung dem NPM selbst überlassen bleiben sollte.

Das Zusatzprotokoll enthält hinsichtlich der Form des Nationalen Präventionsmechanismus keine detaillierten Vorgaben und erscheint im österreichischen Kontext daher die Anbindung an die Volksanwaltschaft möglich. Vom APT wird bei Umbau von Ombudsstellen zu einem NPM auf die Nachteile verwiesen, dass diesen regelmäßig ein sehr breites Mandat, die Orientierung am Maßstab nationalen Rechts und die primäre

Befassung mit Beschwerden in Einzelfällen eigen ist, während der NPM auf Besuchsmechanismus und Strukturanalyse am Maßstab internationaler Menschenrechtsstandards abzielt.¹

Im Falle der Anbindung des NPM an die Volksanwaltschaft muss zum Ausgleich dieser Nachteile, im Sinne der funktionalen Unabhängigkeit und der geforderten Expertise sichergestellt sein, dass der NPM über einen eigenen MitarbeiterInnenstab verfügt, sich seine Belegschaft selbst auswählen kann und diese nicht mit dem Personal der Volksanwaltschaft vermischt ist.

Im Sinne der Unabhängigkeit und des Stellenwerts des Nationalen Präventionsmechanismus ist jedoch der Einrichtung eines obersten Organs (neben Volksanwaltschaft; siehe auch vorgeschlagene Neueinrichtung einer Justizanwaltschaft) der Vorzug zu geben.

FÖDERALE STAATLICHE STRUKTUR.

Während die Bundesländer selbstverständlich zur Wahrung der Menschenrechte verpflichtet sind, obliegt die völkerrechtliche Verpflichtung zur innerstaatlichen Umsetzung von Menschenrechtskonventionen und zur Kontrolle dem Bund als Völkerrechtssubjekt.

Die Verpflichtung zur bundesweiten Umsetzung des Zusatzprotokolls in allen Bereichen der Freiheitsbeschränkung² trifft daher die Republik Österreich als Bundesstaat, unabhängig von Zuständigkeiten in der nationalen, föderalen Struktur (siehe auch "Nationaler (sic!) Präventionsmechanismus").

Gesonderte Präventionsmechanismen auf Ebene der Bundesländer sind nach dem Zusatzprotokoll zulässig, amnesty international steht diesen jedoch ablehnend gegenüber. Nicht zuletzt beim Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ist die Problematik deutlich geworden, dass der Bund hinsichtlich der Umsetzung auf die Kompetenz der Länder verweist, während die Länder geltend machen, dass sie nicht Vertragspartei des völkerrechtlichen Vertrages sind (Stichwort: Fall Perterer).

Der Bund hat daher jedenfalls die lückenlose und harmonisierte Einrichtung eines Präventionsmechanismus auch für diejenigen Bereiche sicherzustellen, die laut Bundesverfassung in die Kompetenz der Bundesländer fallen. Der Bund müsste überdies sicherstellen, dass ein solcher (gesonderter) Präventionsmechanismus die Definition der Freiheitsbeschränkung aus dem Zusatzprotokoll umsetzt, denselben Anforderungen an Unabhängigkeit genügt und sich nicht unterschiedliche Standards in einzelnen Bundesländern etablieren (siehe Art. 17 OP-CAT).³

(Detailliert zu Erfordernissen im Falle mehrerer NPMs: APT-Guide "Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 89 - 94 und APT "Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralized States", 22-24 June 2005)

ROLLE VON NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN.

Während den Nichtregierungsorganisationen eine Rolle im Prozess zur Schaffung des NPM und bei der Namhaftmachung geeigneter KandidatInnen zukommt, spricht sich amnesty international gegen ein Nominierungsrecht bestimmter Nichtregierungsorganisationen aus (im Detail siehe unter Auswahl der Mitglieder).

¹ APT-Guide "Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 83

² Da der Begriff der „Freiheitsentziehung“ durch Judikatur auf nationaler Ebene geprägt ist (insb. dass der Wille der Behörde primär (sic!) auf die Freiheitsentziehung gerichtet sein müsse), wurde in dieser Stellungnahme bewusst der Begriff „Freiheitsbeschränkung“ gewählt. Das OP-CAT setzt keine derartige Intentionalität voraus und stellt breiter auf das Schlüsselement ab, dass Individuen nicht in der Lage sind, den fraglichen Ort aus eigenem Willen zu verlassen und ein gewisser Bezug zu staatlichem Handeln vorliegt. Während z. B. häufig argumentiert wird, der Transitbereich des Flughafens stelle keine Freiheitsentziehung dar, da nicht die Intention des Freiheitsentzuges vorliege und es der betroffenen Person freistehe, diesen durch Ausreise zu verlassen, muss für amnesty international sichergestellt sein, dass auch solche Orte der de-facto-Anhaltung in das Mandat des NPM fallen.

³ Art. 17: "[...] Durch dezentralisierte Einheiten geschaffene Mechanismen können als nationale Präventionsmechanismen für die Zwecke dieses Protokolls bezeichnet werden, wenn sie den Bestimmungen des Protokolls entsprechen."

Dem steht der Verweis auf die Pariser Prinzipien (Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte) in Artikel 18 (4) OP-CAT nicht entgegen. Die Pariser Prinzipien beziehen sich auf die Einrichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (NHRI) und das OP-CAT bestimmt nicht, dass nationale Präventionsmechanismen diese Form annehmen.⁴ amnesty international ist der Ansicht, dass sich die Rolle von Nichtregierungsorganisationen bei der Einrichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen von jener beim NPM gemäß dem Zusatzprotokoll ganz wesentlich unterscheidet.

Nach erfolgter Schaffung des NPM besteht die wesentliche Rolle der Zivilgesellschaft in der Übermittlung relevanter Information an den Präventionsmechanismus, in der kritischen Beobachtung seiner Unabhängigkeit und Effizienz sowie in der Unterstützung bei der Umsetzung seiner Empfehlungen.

MANDAT DES NPM.

Das Zusatzprotokoll formuliert das Mandat a) zu regelmäßigen Monitoring-Besuchen, b) zur Formulierung von Empfehlungen an die zuständigen Behörden zur Verbesserung der Behandlung und der Bedingungen von Menschen, die in ihrer persönlichen Freiheit beschränkt⁵ sind und c) zur Erstattung von Vorschlägen und Beobachtungen zu bestehenden Gesetzen oder Gesetzesentwürfen explizit als die Mindestbefugnisse eines Nationalen Präventionsmechanismus (Artikel 19 OP-CAT).

Das Mandat in Bezug auf Maßnahmen behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt des Menschenrechtsbeirates sollte unbedingt auf den Nationalen Präventionsmechanismus übertragen werden, um im Sinne des Ziels der UN-Antifolterkonvention Folter und andere unmenschliche, grausame oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern und zu bekämpfen. Da auch Maßnahmen behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt die Gefahr unmenschlicher, grausamer oder erniedrigender Behandlung in sich bergen, kann eine umfassende Umsetzung der Intention der UN-Konvention nur durch ein entsprechendes Mandat des NPM erfüllt werden.

Das Mandat in Bezug auf die Definition der Anhalteorte, die dem Monitoring des NPM unterliegen, darf nicht enger gewählt werden als Artikel 4 (1) des Zusatzprotokolls:

Artikel 4

(1) Jeder Vertragsstaat gestattet den in den Artikeln 2 und 3 bezeichneten Mechanismen, in Übereinstimmung mit diesem Protokoll alle seiner Hoheitsgewalt und Kontrolle unterstehenden Orte zu besuchen, 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 (im Folgenden als "Orte der Freiheitsentziehung" bezeichnet). Diese Besuche werden mit dem Ziel durchgeführt, erforderlichenfalls den Schutz dieser Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu verstärken."

Schlüsselement der Kontrolle durch den NPM ist die Tatsache, dass Individuen nicht in der Lage sind, den fraglichen Ort aus eigenem Willen zu verlassen und ein gewisser Bezug zu staatlichem Handeln vorliegt. Das Mandat muss daher auch jene Orte mit umfassen, wo Personen de facto in ihrer Freiheit eingeschränkt sind, ohne formelle Verfügung, aber mit staatlicher Duldung.

Orte der Freiheitsbeschränkung umfassen daher, sind aber nicht beschränkt auf: Polizeistationen, Gebäude von Sicherheitskräften, Untersuchungshaftanstalten, Strafhaftanstalten, Anstalten für geistig abnorme Rechtsbrecher, Anstalten für entwöhnungsbedürftige Rechtsbrecher, Anstalten für gefährliche Rückfallstäter, Zentren für Jugendliche, Polizei-anhaltezentren (Schubhaft, Verwaltungshaft), Transitbereiche in Flughäfen, psychiatrische Anstalten, militärischer Gewahrsam.

Im Zuge der Formulierung des Zusatzprotokolls wurde es als nicht zielführend eingestuft, die umfassten Anhalteorte abschließend aufzulisten. amnesty international empfiehlt daher auch im Rahmen der Umsetzung

⁴ siehe auch APT-Guide "Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 38

⁵ Da der Begriff der „Freiheitsentziehung“ durch Judikatur auf nationaler Ebene geprägt ist (insb. dass der Wille der Behörde primär (sic!) auf die Freiheitsentziehung gerichtet sein müsse), wurde in dieser Stellungnahme bewusst der Begriff „Freiheitsbeschränkung“ gewählt. Das OP-CAT setzt keine derartige Intentionalität voraus und stellt breiter auf das Schlüsselement ab, dass Individuen nicht in der Lage sind, den fraglichen Ort aus eigenem Willen zu verlassen und ein gewisser Bezug zu staatlichem Handeln vorliegt. Während z. B. häufig argumentiert wird, der Transitbereich des Flughafens stelle keine Freiheitsentziehung dar, da nicht die Intention des Freiheitsentzuges vorliege und es der betroffenen Person freistehe, diesen durch Ausreise zu verlassen, muss für amnesty international sichergestellt sein, dass auch solche Orte der de-facto-Anhaltung in das Mandat des NPM fallen.

auf nationaler Ebene die Verwendung der im Zusatzprotokoll gewählten Definition, wobei die "klassischen" Anhalteorte beispielhaft, jedoch nicht abschließend (!) aufgelistet werden können.

Das Mandat muss alle Anhalteorte unter der Jurisdiktion der Republik Österreich umfassen.

Das unangekündigte Besuchsrecht des NPM bezieht sich auf sämtliche Räume und Gebäude (inkl. Küche, Krankenstation, Isolationszellen etc.) und unterliegt keinerlei Einschränkungen, auch nicht aus Sicherheitsgründen.

Die Umsetzbarkeit des unangekündigten Besuchsrechts ist vom Staat auch für Anhalteorte sicherzustellen, die sich im Privateigentum befinden. Das Besuchsrecht umfasst weiters auch Orte, die erst in Bau befindlich sind, wenn dort in Zukunft Personen in ihrer persönliche Freiheit beschränkt werden.⁶

Nach Ansicht von amnesty international ist individuelle Beratung oder Rechtshilfe nicht Aufgabe des NPM, während Einzelfälle illustrativ im Rahmen seiner Strukturanalyse durchaus aufgegriffen werden können. In diesem Fall ist auf Wunsch des Betroffenen das Prinzip der Vertraulichkeit bzw. die Möglichkeit der Anonymisierung vorzusehen.

BEFUGNISSE DES NPM.

Die Befugnisse des NPM müssen mindestens wie folgt umfassen:

- Zugang zu Information betreffend die Zahl der Personen, deren persönliche Freiheit beschränkt ist sowie zu Anhalteorten;
- uneingeschränkter Zugang zu Information betreffend die Behandlung dieser Personen sowie von Anhaltebedingungen;
- unangekündigter und uneingeschränkter Zugang zu allen Orten, an denen Menschen in ihrer persönlichen Freiheit beschränkt sind;
- Möglichkeit privater, unüberwachter Interviews mit Personen seiner Wahl;
- freie Auswahl der besuchten Orte und Einrichtungen.

Der NPM ist außerdem berechtigt, von der Regierung bzw. den Behörden umfassend Informationen über Anhalteorte und dort angehaltene Personen zu verlangen (Art. 20 OP-CAT).

Dem Leitungsgremium des NPM wird auch die Aufgabe des konstruktiven Dialogs mit den Behörden und der Regierung zukommen. Diesbezüglich verankert das Zusatzprotokoll ausdrücklich die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Empfehlungen des NPM zu prüfen und mit ihm Gespräche über mögliche Durchführungsmaßnahmen aufzunehmen (Art. 22 OP-CAT). Daraus resultiert, dass der NPM befugt ist, einen angemessenen Zeitrahmen zu setzen, in dem er eine Antwort und einen Dialog mit den relevanten BehördenvertreterInnen erwartet (siehe APT-Guide Guide "Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 65).

Den genannten Bestimmungen des Zusatzprotokolls ist durch entsprechende Einsichtsrechte (Akteneinsicht etc.) und eine entsprechende Auskunfts- und Antwortpflicht der Behörden Rechnung zu tragen, für welche Untersuchungsausschüsse des Nationalrates ein Modell darstellen könnten.

Mit Bezug auf die in Artikel 19 (c) OP-CAT angesprochene Rolle des NPM beim Monitoring bestehender Gesetze empfiehlt amnesty international, dem NPM das Recht auf Einleitung eines Verfahrens zur abstrakten Normenkontrolle beim Verfassungsgerichtshof einzuräumen.

Bei Aufgreifen von Einzelfällen sollte ein Anzeigerecht im Einklang mit dem Grundsatz der Vertraulichkeit (Zustimmung des Betroffenen) bestehen.

Dem NPM muss die Befugnis eingeräumt sein, dem durch das Zusatzprotokoll eingerichteten internationalen Subkomitee Informationen zu übermitteln, für welches dieselben Vertraulichkeitsregeln verankert sind wie für nationale Mechanismen. Obwohl das Zusatzprotokoll hierzu nicht verpflichtet, sollte das Recht auf

⁶ APT (Association to Prevent Torture), "Guide - Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 23

Informationsweitergabe auch für das Europäische Antifolterkomitee (CPT) und den UN-Antifolterausschuss (CAT) vorgesehen werden, um eine möglichst effiziente Zusammenarbeit zu gewährleisten. Sofern im Rahmen der föderalen Struktur mehr als ein NPM eingerichtet werden sollte, ist sicherzustellen, dass diese - unter Wahrung der Vertraulichkeit der Informationen - untereinander Informationen austauschen können.

REFERENZRAHMEN.

Prüfungsmaßstab des Nationalen Präventionsmechanismus ist nicht die österreichische Rechtslage, unabhängig von ihrem Rang in der Rechtsordnung, sondern die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs.

Die Umsetzung des OP-CAT muss den NPM daher in Einklang mit Art. 19 (b) OP-CAT ausdrücklich ermächtigen, internationale Menschenrechtsstandards als Maßstab für seine Arbeit und Empfehlungen heranzuziehen. amnesty international empfiehlt, die im OP-CAT gewählte Formulierung "wobei die einschlägigen Normen der Vereinten Nationen zu berücksichtigen sind" als Referenzrahmen für den NPM zu übernehmen.

STRUKTUR DES NPM.

Die zweigliedrige Struktur des Menschenrechtsbeirates in Form von Kommissionen als "Augen und Ohren" vor Ort und eines (Leitungs)Gremiums für die Analyse der Beobachtungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen sowie die fachliche Leitung der Geschäftsstelle hat sich aus Sicht von amnesty international bewährt und sollte dem NPM als Modell dienen.

Negative Erfahrungen aus Bestellung und Struktur des Beirates sind jedoch die paritätische Besetzung (dazu unten) und die schwach ausgeprägte strukturelle Verschränkung zwischen dem Beirat und seinen Kommissionen, die vor Ort Strukturdefizite identifizieren und damit die Grundlage für praxisnahe Schlussfolgerungen und wirksame Empfehlungen des Leitungsgremiums schaffen.

Unterschiedliche Modelle im Sinne von engem Praxisbezug und effizienter Arbeit des zweigliedrigen NPM sind denkbar. amnesty international ist der Ansicht, dass jedenfalls keine Unvereinbarkeit zwischen Kommissionsleitung und Leitungsgremium besteht. Eine vorherige Ausübung der Kommissionsleitung sollte im Rahmen der Auswahl der Mitglieder des Leitungsgremiums als besondere Qualifikation in Betracht gezogen werden.

Das Leitungsgremium des NPM sollte nicht mehr als 12 Mitglieder haben.

Die gesetzliche Verankerung der Kommissionen sollte übernommen werden.

Der NPM, insbesondere die "Augen und Ohren" vor Ort, muss multi-disziplinär zusammengesetzt sein, um die für Monitoring und Analyse erforderliche Expertise sicherstellen zu können (JuristInnen, ÄrztInnen inklusive forensischer SpezialistInnen, PsychologInnen, SpezialistInnen auf dem Gebiet der Menschenrechte, des Strafrechtssystems und der Polizei, SozialarbeiterInnen etc.). Bei gleicher Qualifikation sollte auch auf eine Repräsentation der Geschlechter, der betroffenen Personengruppen und Minderheiten Bedacht genommen werden.

INSTITUTIONELLE UND FINANZIELLE UNABHÄNGIGKEIT.

Das Erfordernis der Unabhängigkeit ist nur dann gewährleistet, wenn der Nationale Präventionsmechanismus über einen eigenen, von sonstigen staatlichen Institutionen getrennten MitarbeiterInnenstab und Infrastruktur verfügen kann.

Im Falle der Anbindung des Nationalen Präventionsmechanismus an die Volksanwaltschaft ist daher sicherzustellen, dass der NPM über eine eigene Geschäftsstelle verfügt, deren Belegschaft nicht mit jener der Volksanwaltschaft vermengt ist. Der Nationale Präventionsmechanismus muss die Freiheit haben, sein Personal selbst auszuwählen. Das disziplinarische und fachliche Weisungsrecht über die MitarbeiterInnen sollte dem NPM selbst überlassen bleiben.

Der Nationale Präventionsmechanismus muss weiters über ein adäquates Budget verfügen, das nicht von RessortministerInnen zur Verfügung gestellt wird, deren Einrichtungen der Kontrolle des Nationalen Präventionsmechanismus unterliegen.

Der NPM muss über die Verteilung der Ressourcen innerhalb seines Aufgabenbereichs selbst verfügen können. Das, die Unabhängigkeit gewährleistende Modell ist daher ein Pauschalbudget, über dessen Einsatz das Leitungsgremium des NPM entscheidet. amnesty international erachtet die Regelung einer flächendeckenden Arbeit innerhalb der Jurisdiktion der Republik Österreich als die einzig zulässige Vorgabe hinsichtlich des Ressourceneinsatzes.

Die Effektivität des Mechanismus setzt adäquate Ressourcen der Besuchsmechanismen voraus, um nicht nur eine flächendeckende Kontrolle zu gewährleisten, sondern auch die notwendige Kontrolldichte.⁷ Zu diesem Zweck sollte eine Bestandsaufnahme der Anzahl, Lage und Größe von Anhalteorten durchgeführt werden.

Ebenso müssen ausreichende Ressourcen des NPM für die inhaltliche Zuarbeit abgedeckt sein: fortlaufende Dokumentation, Aufarbeitung rechtlicher Rahmenbedingungen, Aufarbeitung fachlicher Entwicklungen in den vom Zusatzprotokoll umfassten Sachbereichen, Analyse von Dienstorganisation, Erlässen sowie Aus- und Fortbildung des Personals an Anhalteorten sowie der Sicherheitsexekutive, inhaltliche Vor- und Nachbereitung der Besuche, Unterstützung bei der Ausarbeitung von Empfehlungen nach Besuchen sowie für Vorschläge und Beobachtungen zu bestehenden Gesetzen oder Gesetzesentwürfen, Unterstützung bei der Erstellung von Jahres- und sonstigen Berichten sowie Kommunikation und Koordination mit dem internationalen Subkomitee und dem Europäischen Antifolterkomitee (CPT).

Im Falle der Einrichtung mehrerer Mechanismen aufgrund der föderalen Struktur müssen zusätzliche Ressourcen für die Koordination der bestehenden NPMs bereitgestellt werden.

PERSONELLE UNABHÄNGIGKEIT.

Da der NPM kein Beratungs-, sondern eine Monitoring- und Präventionsinstitution darstellt, müssen seine Mitglieder unabhängige ExpertInnen mit Profil im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz sowie Erfahrung im menschenrechtlichen Monitoring sein und dürfen nicht gleichzeitig staatlichen Behörden bzw. dem Gesetzgeber angehören.

Mitglieder des NPM müssen nicht nur unabhängig gestellt, sondern tatsächlich unabhängig sein. MitarbeiterInnen von Ministerien/ Behörden, die seiner Kontrolle unterliegen, scheidet daher als Mitglieder des NPM ebenso aus wie ParlamentarierInnen. Dies folgt zwingend aus dem völkerrechtlichen Erfordernis der Unabhängigkeit des NPM (Art. 18 OP-CAT) sowie aus dem explizit verankerten Grundsatz der Vertraulichkeit (Art. 21 (2) OP-CAT). Informationen von und über angehaltene Personen können per definitionem nicht entsprechend Art. 21 OP-CAT vertraulich behandelt werden, wenn sie BehördenvertreterInnen als Mitgliedern des NPM zugänglich sind. Ebenso folgt die Unvereinbarkeit einer Funktion in Ministerien, Behörden und Parlament aus der klar definierten Aufgabe des NPM, einen konstruktiven Dialog mit den staatlichen Autoritäten über seine Empfehlungen zu führen. Formulierung und Intention des Zusatzprotokolls schließen aus, dass dieser Dialog im (!) NPM stattfindet bzw. sich der NPM gleichsam selbst Empfehlungen erstattet, indem er zumindest teilweise aus VertreterInnen von Behörden, Ministerien oder Parlament zusammengesetzt ist.⁸ Amnesty international spricht sich auch gegen ein Nominierungsrecht von Nichtregierungsorganisationen aus.

Die Unvereinbarkeit von einer Funktion auf Behördenseite und Parlament ist daher gesetzlich zu verankern.

Die Tätigkeit als Mitglied des NPM stellt zwar keine hauptberufliche Tätigkeit dar, erfordert jedoch einen nicht unwesentlichen Zeitaufwand bei hoher Fachexpertise und persönlichem Profil. Eine rein ehrenamtliche Tätigkeit würde daher eine Reihe geeigneter Personen von vornherein von dieser Tätigkeit ausschließen bzw. würde eine (Mit)Finanzierung durch den/ die jeweiligen Dienstgeber/-in voraussetzen, was wiederum mit der Unabhängigkeit des Mechanismus in Widerspruch steht. Unentgeltlichkeit stünde weiters dem Ziel der

⁷ Zur Frequenz von Besuchen siehe APT-Guide "Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 30ff. und APT "Visiting places of detention at the national level: Recommendations of the European Committee for the Prevention of Torture Considered in light of OPCAT, 14 July 2006

⁸ detailliert siehe APT-Guide "Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 39 f.

Fachexpertise des Gremiums entgegen und wäre überdies auch nicht geeignet, der Bedeutung des NPM Rechnung zu tragen. Ein möglicher Modus könnte die Entgeltung der Arbeit im NPM mit Sitzungsgeldern sein, welche den Zeitaufwand angemessen entschädigen, auch die erforderliche Vorbereitungszeit abdecken und damit die Vertretung der gewünschten pluralistischen Fachbereiche gewährleisten.

Zu Privilegien und Immunitäten von Mitgliedern des NPM, die aus der Unabhängigkeit resultieren, siehe APT-Guide Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 42 ff.

AUSWAHL DER MITGLIEDER.

Das Auswahlverfahren sollte transparent sein, damit der NPM als effektiver, unabhängiger und glaubwürdiger Mechanismus anerkannt wird. (zur Rolle der NGOs und den Pariser Prinzipien im Hinblick auf OP-CAT siehe oben "Rolle von Nichtregierungsorganisationen").

Um die Unabhängigkeit des NPM zu garantieren, müssen Kriterien, Unvereinbarkeiten, Methode sowie Dauer der Bestellung seiner Mitglieder ebenso gesetzlich determiniert werden wie allfällige Immunitäten und Privilegien sowie Entlassungen und der diesbezügliche Rechtsschutz.

amnesty international spricht sich entschieden gegen eine paritätische Besetzung mit einem geteilten Vorschlagsrecht für Ministerien und Nichtregierungsorganisationen aus, das für den Menschenrechtsbeirat gewählt wurde. Während es nachvollziehbar erscheint, dass der/ die Innenminister/-in eine Auswahl trifft, welche Institutionen und Organisationen in seinem/ ihrem Beratungsorgan vertreten sein sollen, ist die Ernennung von Mitgliedern des NPM durch jene Autoritäten, die seiner Kontrolle unterliegen, mit dem Erfordernis der Unabhängigkeit unvereinbar (siehe zuvor personelle Unabhängigkeit). Genauso wenig erscheint ein Nominierungsrecht bestimmter Nichtregierungsorganisationen gerechtfertigt, zumal diese weder per se die Nominierung unabhängiger Personen mit Fachexpertise garantiert, noch die Auswahl der nominierungsberechtigten Nichtregierungsorganisationen durch staatliche Institutionen mit der Unabhängigkeit des NPM vereinbar ist.

Als Bestellungsverfahren sollte daher folgender Modus erwogen werden:

- 1.) Vorschläge für geeignete Mitglieder des NPM können von Nationalrats- oder Bundesratsabgeordneten einerseits und zivilgesellschaftlichen Organisationen andererseits eingebracht werden, ohne dass bestimmten Institutionen oder Organisationen ein Nominierungsrecht zukäme. Der Modus des von einem/r Abgeordneten oder einer Nichtregierungsorganisation unterstützten Vorschlags soll im Sinne eines durchführbaren Auswahlverfahrens eine gewisse Schwelle einziehen und dem Umstand Rechnung tragen, dass es sich nicht um einen hauptamtlichen Beruf handelt, für welchen der privatwirtschaftlich übliche Bewerbungsprozess anwendbar erscheint.
- 2.) Der Menschenrechtsausschuss des Nationalrates erstellt aufgrund des (verfassungs-)gesetzlich definierten Fachprofils und allenfalls zu führender Hearings eine Shortlist mit KandidatInnen für den NPM (doppelt so viele KandidatInnen wie Zahl der NPM-Mitglieder).
- 3.) Der Hauptausschuss des Nationalrates führt ein Hearing mit diesen KandidatInnen durch und wählt die Mitglieder des NPM mit einfacher Mehrheit.
- 4.) Die Mitglieder des NPM wählen sich aus ihren Reihen eine(n) Vorsitzende(n) und eine(n) stellvertretende(n) Vorsitzende(n).
- 5.) Der NPM gibt sich eine Verfahrensordnung und regelt darin auch den Bestellungsmodus für die vor Ort mit Besuchen betrauten "Kommissionen".

BESTELLUNGSDAUER UND ABERUFUNG.

Die Bestellung soll für eine bestimmte Zeitdauer erfolgen, die einerseits Kontinuität und Unabhängigkeit, andererseits aber eine regelmäßige personelle Erneuerung gewährleistet (z. B. 4 - 6 Jahre).

Die Abberufung eines Mitglieds des NPM darf nur aufgrund gesetzlich determinierter Gründe (im Wesentlichen disziplinarrechtlicher Natur) erfolgen und muss entweder durch eine qualifizierte Mehrheit des Parlaments

oder des NPM selbst erfolgen (siehe auch APT-Guide Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006, S. 42).

BERICHTE UND EMPFEHLUNGEN.

Entsprechend der Vorgabe des Zusatzprotokolls muss der NPM einen Jahresbericht veröffentlichen (Artikel 23) und auch sonst die Möglichkeit haben, seine Ergebnisse und Berichte zu veröffentlichen. amnesty international spricht sich gegen ein Vertraulichkeitsprinzip bei der Berichtslegung aus, sondern empfiehlt, die Handhabung der Vertraulichkeit insbesondere von Dringlichkeitsberichten dem NPM zu überlassen.

Mag. Andrea Huber
Wien, am 25. September 2007

Literatur.

- 1) Amnesty International, "Preventing Torture Worldwide - The Optional Protocol to the Convention against Torture", June 2003
- 2) Amnesty International, "Preventing Torture at Home - A Guide to the Establishment of National Preventive Mechanisms", May 2004
- 3) Amnesty International, "Combating Torture - A manual for action", 2003
- 4) APT (Association to Prevent Torture), "Guide - Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms", 2006
- 5) APT (Association to Prevent Torture), "Visiting places of detention at the national level: Recommendations of the European Committee for the Prevention of Torture Considered in the light of OPCAT", 14 July 2006
- 6) APT (Association to Prevent Torture), "Check List for helping to assess potential national Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture (OPCAT)", 10 October 2005
- 7) APT (Association to Prevent Torture), "Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralised States", June 2005