

**Der Menschenrechtsbeirat im BM.I**  
**„Ein Nationaler Präventionsmechanismus (NPM)**  
**für Österreich – die Umsetzung des OPCAT“**

Protokoll der Fachtagung

14. September 2007, Justizpalast

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	5
<b>Gesammelte Handouts</b> .....	7
<b>Transkription der Fachtagung</b> .....	15
<b>Dr. Erwin Felzmann</b> .....	15
<b>Univ. Prof. Dr. Zbigniew Lasocik</b> .....	15
<b>Mag. Walter Suntinger</b> .....	21
<b>Mag. Heinz Patzelt</b> .....	33
<b>Univ. Prof. Dr. Bernd-Christian Funk</b> .....	41
<b>Publikumsdiskussion</b> .....	48
<b>Ass. Prof. DDr. Renate Kicker, Vizepräsidentin des CPT</b> .....	48
<b>Univ. Prof. Dr. Manfred Nowak</b> .....	51
<b>Ass. Prof. Dr. Alois Birklbauer</b> .....	53
<b>Prof. Dr. Alfred Zauner</b> .....	55
<b>VA Mag. Terezija Stoisits</b> .....	57
<b>Dr. Lasocik</b> .....	58
<b>Dr. Funk</b> .....	60
<b>Mag. Patzelt</b> .....	61
<b>Mag. Suntinger</b> .....	63
<b>Dr. Ernst Markel</b> .....	65
<b>Mag. Nadja Lorenz</b> .....	67
<b>Univ. Ass. Mag. Dr. Reinhard Klaushofer</b> .....	68
<b>Matthew Pringle</b> .....	70
<b>Mag. Susanne Jaquemar</b> .....	72
<b>Anhang: Englische Originaltexte</b> .....	73

## Programm

Die Ratifikation des von Österreich am 25.9.2003 unterzeichneten Zusatzprotokolls zur Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen (Optional Protocol to the Convention against Torture and other cruel, inhuman or degrading Treatment or Punishment - OPCAT) würde die Schaffung eines Nationalen Präventionsmechanismus (National Preventive Mechanism - NPM) nach den Grundsätzen der Pariser Prinzipien verlangen. Die zweckmäßigste verfassungsrechtliche Verankerung eines NPM soll – auf der Basis von vier Grundsatzreferaten – mit den Teilnehmern an diesem Nachmittag diskutiert werden.

### **Dr. Erwin FELZMANN**

Vorsitzender des Menschenrechtsbeirats (MRB), Präsident des OGH i.R.

#### **Begrüßung und Moderation**

### **Univ. Prof. Dr. Zbigniew LASOIK**

Vertreter UN-Subcommittee Prevention of Torture

#### **Das OPCAT – Schaffung eines NPM - Berücksichtigung der Pariser Prinzipien – Beispiele aus EU-Mitgliedsstaaten**

### **Mag. Walter SUNTINGER**

Kommissionsmitglied des MRB, MR-Konsulent

#### **Die Erfahrungen des MRB – Struktur und Mandat**

### **Mag. Heinz PATZELT**

Generalsekretär amnesty international Österreich

#### **Der NPM aus dem Blickwinkel der Zivilgesellschaft**

### **Univ. Prof. Dr. Bernd-Christian FUNK**

Universität Wien Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, stv. Vorsitzender des MRB

#### **Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung des NPM in Österreich**

### **Publikumsdiskussion**

## Abkürzungsverzeichnis

ai/ AI	amnesty international
APT	Association for the Prevention of Torture
BIA	Büro für interne Angelegenheiten
BKA	Bundeskanzleramt
BMAA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMeiA ab 01.03.2007)
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMG(F)(J)	Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BReg	Bundesregierung
CAT	Committee against Torture
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
MR	Menschenrechte
MRB	Menschenrechtsbeirat
NGO	Non Governmental Organization
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
NR	Nationalrat
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
SPT	Subcommittee on the Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
VA	Volksanwaltschaft

## Vorwort



Dr. Erwin Felzmann

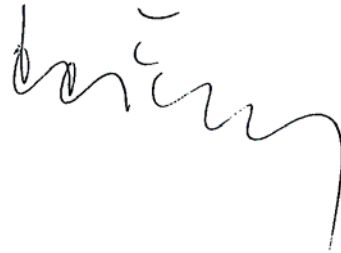
Nachdem die damalige österreichische Außenministerin am 25. September 2003 das Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) unterzeichnet hatte, übernahm das Völkerrechtsbüro des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten (BMAA) die innerstaatliche Umsetzung dieses Protokolls. Das Kernanliegen bildet die Schaffung eines oder mehrerer nationaler Präventionsmechanismen (NPM) zwecks Kontrolle und Überprüfung aller Orte, an denen über behördliche Anordnung Menschen die Freiheit entzogen wird.

Nach einer informellen Vorbesprechung am 21. Dezember 2004 erstellte das BMAA ein Optionenpapier, das im Februar 2006 an die beteiligten Ressorts, Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen zur Kommentierung ausgesendet wurde. Da sich dieses Optionenpapier in seinen Vorschlägen „weitgehend am Modell des Menschenrechtsbeirates“ orientierte, bot ich in einem Schreiben vom 29. März 2006 meine Mitarbeit an. Ich wurde daher zu der für 24. November 2006 einberufenen Besprechung zugezogen. Bei dieser ganztägigen Konferenz, an der das BMAA, BKA (Verfassungsdienst), BMGF, BMI, BMJ, BMLV, Volksanwaltschaft, Bundesländervertreter sowie weitere Experten teilnahmen, wurde in vielen Punkten der Umsetzungsmöglichkeiten Übereinstimmung erzielt, was in einem schriftlichen Bericht des BMAA vom 28. November 2006 auch dokumentiert wurde. Da sich die Einbindung des NPM in die Volksanwaltschaft als nahe liegende Variante anbot, wurde diese Möglichkeit bei einer Besprechung am 29. November 2006 näher erörtert.

Bei all diesen Besprechungen war unbestritten, dass jedenfalls Verfassungsbestimmungen erforderlich sein werden. Die neue Bundesregierung hat demgemäß in ihrer Regierungserklärung im Jänner 2007 auch die OPCAT-Umsetzung versprochen und die Ausarbeitung der erforderlichen Verfassungsbestimmungen (auch für diesen Punkt) einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Leiters des Verfassungsdienstes überantwortet. Im Mai 2007 hatte es den Anschein, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf schon im Sommer zur Begutachtung ausgesendet werden wird. In dieser Phase beschloss der

Menschenrechtsbeirat die Abhaltung einer Fachtagung, um einen Beitrag zur optimalen Umsetzung des OPCAT zu leisten, deren Transkription sie nunmehr in Händen halten.

Wenngleich zum Zeitpunkt der Tagung jetzt doch noch kein Gesetzesentwurf vorliegt, könnten deren Ergebnisse für die weitere Diskussion doch nützlich sein.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. K. ...' with a long, sweeping tail.

## Gesammelte Handouts



### **Univ. Prof. Dr. Zbigniew Lasocik**

#### **„Das OPCAT – Schaffung eines NPM – Berücksichtigung der Pariser Prinzipien – Beispiele aus EU-Mitgliedsstaaten“**

1. Es sollte jedermann bewusst sein, dass das SPT erst vor kurzem seine Arbeit aufgenommen hat und es bisher erst zwei je einwöchige Arbeitssitzungen gegeben hat. Der Großteil der Zeit wurde dafür verwendet, über die Stellung des SPT im Bereich der Folterbekämpfung (etwa der Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Akteuren), Verfahrensregeln, Arbeitsweise und Besuchsprogramm, usw. zu diskutieren. Darüber hinaus nahmen die Mitglieder des SPT an einer Schulung des IKRK für Gefängnisbesuche teil.
2. Aus den genannten Gründen hat das SPT erst sehr wenig Erfahrung betreffend die Implementierung des OPCAT. Angesichts der Expertise der Mitglieder und der zugesagten Unterstützung der Mitgliedsstaaten stehen die Chancen jedoch gut, dass dieses Projekt gelingen wird. Ich werde einen kurzen Überblick über die bisherige Arbeit des SPT geben.
3. Um die Umsetzung der Implementierung des OPCAT zu fördern wird das SPT eine Reihe von Länderbesuchen starten, wobei vorerst vier Länder ausgewählt wurden. Diese Besuche werden zurzeit vorbereitet. Die Erfahrungen des CPT haben uns gelehrt, dass gute Kooperation mit den lokalen Behörden essentiell sein wird.
4. Einen weiteren Punkt den ich aufgreifen möchte ist die hohe Bedeutung, die das SPT der Nachbearbeitung und Folgebesuchen zumisst.
5. Die Zusammenarbeit mit nationalen Präventionsmechanismen (NPM) wird als ein Schlüssel zum Erfolg des SPT angesehen. Dieser Punkt wurde in den beiden bisherigen Arbeitssitzungen des SPT intensiv diskutiert und wurde beschlossen, dass die Mitglieder dazu im November spezielle Schulungen durchlaufen sollen.

6. Die bisher gesammelte Information über NPM macht klar, dass es kein einheitliches Modell zur Errichtung gibt. Die dabei durch die Mitgliedsstaaten gewählten Institutionen reichen von Abteilungen der Justizministerien bis zu unabhängigen Nichtregierungsorganisationen. In vielen Fällen wurden Menschenrechtskommissionen eingerichtet.

7. Um gut ihren Zweck erfüllen zu können, sollten NPM gemäß den Pariser Prinzipien gestaltet werden. Damit die NPM ihre schwierige Aufgabe bewältigen können, sollten insbesondere die folgenden beiden Prinzipien beachtet werden: erstens das Vorhandensein von Fachwissen und Erfahrung in der Folterbekämpfung; zweitens die strukturelle und finanzielle Unabhängigkeit der Institution.

8. Die wichtigsten Elemente bei der Einrichtung eines NPM, zu denen ich neben den Pariser Prinzipien Stellung nehmen will, sind:

- Rechtsstatus
- Pluralismus
- Kooperation mit der Regierung
- Mittel und Aktivitäten
- Sicherung der Unabhängigkeit

9. Für die erfolgreiche Implementierung des OPCAT ist die bestmögliche Zusammenarbeit zwischen NPM und SPT essentiell.

10. Nicht zu vergessen sind die vielen internationalen Dokumente, insbesondere von den Vereinten Nationen und dem Europarat, die betreffend nationale Menschenrechtsschutzmechanismen angenommen worden sind.

11. Schlussendlich darf auch das OSZE *field mission* System nicht außer acht gelassen werden, dass sich ebenfalls mit Menschenrechtsfragen (inklusive Folter) beschäftigt.





## **Mag. Walter Suntinger**

### **„Die Erfahrungen des Menschenrechtsbeirats (MRB) – Struktur und Mandat“**

- I. Ziel und Perspektive des Beitrags
  - Darstellung und Analyse der Erfahrungen des MRB im Lichte der OPCAT-Kriterien sowie Aufzeigen der wesentlichen Stärken und Schwächen des MRB
  - Perspektive, die durch die eigenen Erfahrungen als Teilnehmer im System des MRB und im polizeilichen Feld wesentlich bestimmt ist
  
- II. Der Menschenrechtsbeirat im polizeilichen Feld
  - Das Einwirken der Menschenrechte auf das polizeiliche Feld
  - Gründe und Anlass für die Gründung des MRB im Jahre 1999
  - Der MRB als Akteur
    - Instrument der präventiven Menschenrechtsarbeit - Präsenz
    - 2 Seiten einer Medaille: Beratung und Kontrolle
    - Suche nach strukturellen Ursachen von Problemen und Vorschläge zur Problembeseitigung (Diagnose und Therapie)
    - Außenperspektive in (relativ) geschlossenem System
    - Der MRB im Feld der Macht
  
- III. Die Erfahrungen des MRB anhand der Bewertungskriterien
  - *Bewertungskriterien:* Standards des OPCAT und der Pariser Prinzipien als rechtlicher Rahmen und Absicherung sowie als Benchmarks zur Bewertung von Effektivität
  - *Struktur:* Architektonisches Grundprobleme

- Einrichtung im Ministerium
- Paritätische Zusammensetzung: Bürokratie – Zivilgesellschaft („Menschenrechtliche Sozialpartnerschaft“)
- Zweigliedrigkeit (Beirat-Kommissionen) als strukturell angelegtes Spannungsfeld -
- Institutionalisierung des Spannungsfeldes zwischen Beratung und Kontrolle
- *Rechtliche Grundlagen:* Verfassungsrechtliche Bestandsgarantie – kleinere Defizite auf gesetzlicher Ebene
- Verwendung eines breiten Begriffs der „Menschenrechte“ (internationale Verträge, „soft law“) als Grundlage für die Bewertung
- *Mandat:* Mandat einerseits ausreichend, andererseits zu eng, um bestimmte strukturelle Probleme systematisch zu erfassen
- *Multidisziplinäre und multiperspektivische Zusammensetzung* in besonders guter Form gelungen und in der Praxis bewährt
- *Besuchskompetenzen:* Weder rechtliche noch praktische Probleme hinsichtlich der Kernkompetenzen anlässlich der Besuche (Zugang zu Personen, Dokumenten), andererseits Konflikte um Zuständigkeitsfragen zwischen Beirat/Kommissionen und den Behörden/Dienststellen
- *Besuchsfrequenz* in den Richtlinien für die Kommissionen geregelt: ausreichend angesichts des relativ engen Zuständigkeitsbereichs
- Ein breit gefächertes und den Erfordernissen angepasstes System von *Berichten*
- Die *Öffentlichkeitsarbeit* als besonders machtvoll Instrument des MRB und daher als Konfliktthema
- Eine Fülle von *Empfehlungen* von unterschiedlicher Reichweite und Qualität
- Die Schwierigkeit der (Evaluierung der) Umsetzung von Empfehlungen
- *Kooperation und Dialog:* Gute Kooperationsbereitschaft der Dienststellen gegenüber den Kommissionen - Spannungen, wenn Fragen von klarer politischer Dimension thematisiert werden (z.B. Fremdenrechtsbereich)
- Kein klares Bild zur Akzeptanz des MRB bei den BeamtInnen

- *Ausreichende Ressourcen* stehen zur Verfügung; Ehrenamtlichkeit der Tätigkeit im Beirat als Problem (Flaschenhals)
- *Sicherheitsgarantien*: Repressalien gegen Personen, die mit Kommissionen kommunizieren, bisher kein nennenswertes Thema; andererseits polizeiliche Ermittlungen gegen Mitglieder des MRB-Systems
- Die *Unabhängigkeit* als zentrale Frage
  - MRB erfüllt Kriterien der Unabhängigkeit trotz Weisungsfreiheit nicht (institutionelle Einbindung, Mitgliedschaft, Bestell- und Absetzungsmodus, finanzielle Abhängigkeit).
  - Wesentliche praktische Auswirkungen
  - Dilemma: angemessene Nähe – angemessene Distanz zu Behörden
- Ernsthaftes Bemühen des MRB um *strategische Ausrichtung* der Arbeit (Arbeitsgruppe „Planung“, Identifizierung und Behandlung heikler Themen)
- Schwierigkeit, Effektivität zu evaluieren

#### IV. Schlussfolgerungen

- Trotz Schwächen in der Struktur und im Mandat ...
- ein wesentlicher Beitrag zur Bewusstseinsbildung über Menschenrechte und deren Relevanz im polizeilichen Feld sowie ...
- wesentliche Lernerfahrung für den Aufbau eines effizienten und effektiven Nationalen Präventionsmechanismus auf nationaler und internationaler Ebene



## **Mag. Heinz Patzelt**

### **„Der NPM aus dem Blickwinkel der Zivilgesellschaft“**

- Eine Beratung der Fachministerien sollte nicht in den Aufgabenbereich des NPM fallen. Der NPM sollte daher nicht „Beirat“ genannt werden, da diese Bezeichnung irreführend wäre.
- Der NPM sollte vor politischer Einflussnahme wechselnder Regierungen geschützt sein.
- Unter den gegebenen Umständen scheint eine Anbindung an die Volksanwaltschaft (VA) sinnvoll, wiewohl die personelle Unabhängigkeit – sowohl hinsichtlich der Besetzung des Gremiums, als auch im administrativen Bereich – garantiert sein müsste.
- Es bräuchte einen einzigen bundesweiten Präventionsmechanismus, der auch dort zuständig wäre, wo die Kompetenzen bei den Ländern liegen (insb. das Gesundheitswesen).
- Modelle von Vorschlagsrechten ausgewählter NGOs (wie dzt. beim Menschenrechtsbeirat) sollten nicht weiter verfolgt werden.
- Neben dem Monitoring von Orten, wo Personen die persönliche Freiheit entzogen oder beschränkt wird, sollte das Mandat jedenfalls auch auf die Beobachtung von Maßnahmen behördlicher Befehls und Zwangsgewalt ausgedehnt werden. Eine individuelle Beratung oder Rechtshilfe sollte keine Aufgabe des NPM sein.
- Neben einem umfassenden Prüfungspouvoir des NPM wäre auch eine Auskunftspflicht und Antwortpflicht der Behörden/Ministerien zu garantieren.
- Prüfungsmaßstab des NPM sollte nicht die österreichische Rechtslage, sondern die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs sein (internationale Menschenrechtsstandards).
- Eine zweigliedrige Struktur des MRB in Form der Kommissionen und einem Leitungsgremium für die Analyse, Schlussfolgerung und Empfehlung hat sich beim MRB bewährt und sollte als Modell dienen.

- Von NGOs und Parlamentsabgeordneten sollten grundsätzlich geeignete Kandidaten für die NPM-Mitgliedschaft namhaft machen. Der Menschenrechtsausschuss des Nationalrates (NR) sollte eine „Shortlist“ erstellen, aus denen der Hauptausschuss des NR mit einfacher Mehrheit die Mitglieder wählt. Die Mitglieder sollten aus ihrer Mitte eine(n) Vorsitzende(n) wählen.



## **Univ. Prof. Dr. Bernd-Christian Funk**

### **„Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung des NPM in Österreich“**

1. Die rechtliche Architektur des Menschenrechtsbeirates ist durch eine Reihe von grundlegenden Widersprüchen und durch zahlreiche Bruchlinien gekennzeichnet. Die daraus resultierenden Probleme sind der Institution von Anfang an eingestiftet. Insgesamt gesehen dürfte es dem Beirat gelungen sein, rechtliche Schief lagen und Hemmnisse durch seine Praxis zu kompensieren.
2. In seiner derzeitigen rechtlichen Verfasstheit ist der Menschenrechtsbeirat nicht OPCAT-tauglich. Vom Aufgabenbereich her könnte er zwar als segmentaler Nationaler Präventionsmechanismus gelten. Den institutionellen Anforderungen des OPCAT entspricht er aber nicht.
3. Das kürzlich von der Verfassungsreformgruppe vorgelegte, jedoch zur Zeit nicht (mehr) aktuelle Projekt einer Beheimatung des Menschenrechtsbeirates bei der Volksanwaltschaft hätte im Vergleich zum status quo eine größere OPCAT-Nähe des MRB neu zur Folge.
4. Die bevorstehende Reform ist auch unter dem Gesichtspunkt des Verlaufes weiterer Differenzierungen im Bereich des kommissarischen und präventiv akzentuierten Rechtsschutzes zu bewerten.

## Transkription der Fachtagung

### **Dr. Erwin Felzmann**

begrüßt die anwesenden TeilnehmerInnen und bedankt sich für ihr Kommen.

Er erläutert die Motivationen des Menschenrechtsbeirats diese Fachtagung zu veranstalten (siehe Vorwort).

Als ersten Redner stellt er Prof. Dr. Z. LASOCIK vor, der als Vertreter des UN-Subkomitees zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung eingeladen worden sei. Er verweist auf seinen Lebenslauf und seinen beruflichen Werdegang in der Tagungsmappe. Er macht darauf aufmerksam, dass der Gast auf Englisch sprechen werde und hofft, dass dies im Auditorium auch entsprechend verstanden werde. Es gäbe für diesen Beitrag keinen Übersetzer. Sollte es trotzdem Unklarheiten geben, könne dies in der Diskussion näher hinterfragt werden.

### **Univ. Prof. Dr. Zbigniew Lasocik**

Guten Tag!

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren!

Es ist eine große Ehre für mich, hier in Wien zu sein und bei diesem Treffen sprechen zu dürfen.

Es ist auch deshalb für mich eine Ehre, weil ich darum ersucht wurde, das Subkomitee für die Verhinderung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT), welches eine neu eingerichtete UN-Institution zur Behandlung dieses wichtigen Themas ist, hier zu repräsentieren.

Ich denke, dass die Botschaft dieses Treffens recht einfach ist, da Österreich, obwohl es das Optional Protocol nicht ratifiziert hat, eine Veranstaltung organisiert, um zu diskutieren, wie ein Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) zu funktionieren hat, und dazu Personen einlädt, die verschiedene internationale Organisationen repräsentieren. Das ist ein sehr gutes Zeichen, ein sehr gutes Signal für die internationale Gemeinschaft, was ich unterstreichen möchte, und darüber hinaus – bitte beachten Sie das – ist dies das erste Mal, dass ein Mitglied des SPT an einem solchen Arbeitstreffen teilnimmt.

Österreich ist in vielerlei Hinsicht ein privilegiertes Land, aber im Sinne des Begriffs der Folter, der Verhinderung von Folter ist es besonders privilegiert, weil sich in diesem Raum

eine Person befindet, die „die Person“ zur Verhinderung der Folter ist: Prof. Manfred Nowak, der der Special Rapporteur der Vereinten Nationen und ein anerkannter Experte auf diesem Gebiet ist. Und ich bin froh darüber, dass Herr Nowak anwesend ist.

Ich bin darum ersucht worden, mit Ihnen verschiedene Gedanken und Anmerkungen betreffend Ihren Weg zur Schaffung eines NPM zu teilen, nicht weil ich damit in meinem professionellen Arbeit zu tun habe – ich bin Universitätsprofessor auf dem Gebiet der Menschenrechte, des Strafrechts und der Kriminologie – sondern weil ich Mitglied dieser neu eingerichteten UN-Institution bin.

Wie wir alle wissen, ist diese Institution überhaupt erst letztes Jahr eingerichtet worden und wir hatten bis heute lediglich zwei Sitzungen, die wir regelmäßig in Genf im Februar und Juni abzuhalten planen, wo das Komitee hauptsächlich Zeit dafür aufwendete, darüber zu diskutieren, welche Position das Subkomitee in diesem enormen Feld der Verhinderung der Folter rund um die Welt einnehmen soll; welche Position es einnehmen soll gegenüber dem Special Rapporteur, dem CAT (Committee against Torture) und anderen internationalen Organisationen, wie dem CPT und anderen.

Während unserer Diskussion wurde ein Punkt deutlich. Die Bedeutung der Prävention; das SPT hat die Aufgabe Folter zu verhindern, ich möchte das unterstreichen, nicht zu kontrollieren, nicht hart zu sein, nicht kritisch zu sein, nicht das oder jenes zu sein sondern zu verhindern. Alles, was möglich ist, zu unternehmen, um nicht zu erlauben, dass Folter passiert. Aus diesem Blickwinkel spielen unsere Besuche eine wichtige Rolle in unserem Programm. So auch die Auswertung/Nachbearbeitung der Besuche. Aber was für unsere Arbeit wirkliche essentiell ist, ist eine sehr gute Zusammenarbeit mit dem/den NPM. Und dieser Mechanismus soll nun – soweit ich verstehe und soweit ich weiß – in Österreich geschaffen werden, was sehr wichtig ist. Und ich möchte unterstreichen, dass viele Länder darum bemüht sind, dies zu tun. Sie sind darum bemüht, ein NPM vor der Ratifikation des OPCAT zu schaffen, was ein sehr guter Schritt ist. Es ist weise, den Boden für die Ratifikation vorzubereiten, da es wie Sie wissen – in Gegenwart von Experten und Anwälten ist dies nicht weiter erwähnenswert – die Bedingungen gibt, für Inspektionen bereit sein zu müssen und der NPM dafür bereit sein sollte.

Aber natürlich erwarteten sich alle diese Besuche und Stellungnahmen zu den Besuchen und das [entsprechende] Wissen. Das ist der Grund dafür, dass wir begonnen haben, unser Programm an Besuchen vorzubereiten. Wie Sie wissen, sind entsprechend dem OPCAT vier Länder ausgewählt worden. Und zwar von jedem Kontinent ein Land. Diese Informationen sind öffentlich zugänglich. Der erste Besuch wird im Oktober stattfinden. Das bedeutet, dass das Komitee nach zehn Monaten seines Bestehens gut auf seine Aufgabe vorbereitet ist und darüber hinaus den ersten Besuch ins Feld plant.



Der Besuch ist – wie wir gesagt haben – nur der eine Teil des Jobs. Der zweite ist die Auswertung/Nachbearbeitung des Besuchs. Wir werden alles daran setzen, den Kontakt mit den Ländern bezüglich der Besuche nicht nach dem ersten Besuch zu beenden, sondern in der Form der Auswertung/Nachbearbeitung soweit als möglich fortzusetzen, um Informationen zu erhalten und sogar – wenn es notwendig wäre – wieder hinzugehen und zu sehen, was passiert.

Aber im Hinblick darauf, dass wir uns hier trafen, um den NPM zu diskutieren, lassen Sie mich darauf zurückkommen. In der Diskussion des SPT war es für alle offensichtlich, dass wenn wir als SPT Erfolg haben wollen, dieser Erfolg von den NPM abhängen wird. In anderen Worten – es gibt keinen Erfolg für SPT, wenn es keinen Erfolg für die NPM rund um die Welt gibt. Und diese Aufgabe ist sehr schwierig, weil es – wie Sie sich vorstellen könnte – zwei Arten von Blickwinkeln auf diese Mechanismen gibt. Auf der einen Seite gibt es das Problem der Unabhängigkeit, Souveränität des Staates und [auf der anderen Seite] die internationalen Erwartungen. Das ist Grund dafür, dass der NPM auf eine Art und Weise vorbereitet, eingerichtet, gestaltet werden soll, internationale Erwartungen und nationale Ambitionen [bzw.] Erwartungen zufrieden zu stellen. Das [zu erreichen] ist sehr schwierig und sehr delikat, wenn ich das so sagen darf. Aber ein Punkt unserer Diskussion ist absolut klar – die Unabhängigkeit des NPM ist die einzige und hauptsächliche Absicherung für den Erfolg eines NPM. Alle kennen die Pariser Prinzipien. Es gibt keinen Grund sie wiederzugeben. Es gibt Wege wie diese Unabhängigkeit garantiert werden kann. Aber wenn Sie das OPCAT oder die Pariser Prinzipien lesen, beachten Sie bitte, dass ein Punkt offensichtlich ist: Die so genannte „funktionale Unabhängigkeit“ [des NPM] soll vom Staat garantiert sein. Denn wenn wir uns anderen Dingen zuwenden wie finanzieller Unabhängigkeit oder Geschlechterparität oder professionelle Kenntnisse ist die Diktion eine andere. Die völkerrechtliche Norm verwendet Phrasen wie „sich verpflichten, zur Verfügung zu stellen“, z.B. Ressourcen oder „die notwendigen Maßnahme zu ergreifen“ oder „soll die erforderliche Beachtung schenken“ – ich meine die Sprache ist mit Ausnahme des Punktes betreffend die „funktionale Unabhängigkeit“ ein wenig [abgeschwächt]. Bezüglich der „funktionalen Unabhängigkeit“ spricht die Norm davon, dass diese „vom Staat garantiert werden muss“. Wann immer ein NPM nicht unabhängig ist, soll der Staat dafür verantwortlich gemacht werden. So einfach ist das.

Wir haben eine exzellent aufbereitete Datensammlung der Association for the Prevention of Torture (APT). Wenn Sie darin lesen, sehen Sie, dass die von den verschiedenen Staaten herangezogenen Modelle [für einen NPM], von vollkommen unabhängigen NGOs bis zu Institutionen, die Teil des Justizministeriums sind, variieren. Im zweiten Beispiel bestehen Zweifel, können Zweifel bestehen, ob eine Institution, die verpflichtet ist, Folter zu verhindern und ihre Augen betreffend dieses Thema offen halten

soll, als Teil des Justizministeriums völlig unabhängig sein kann. Dies wurde kritisiert und angemerkt. Aber noch einmal, dass ist – wie ich sagte – eine sehr delikate Angelegenheit, weil hier zwei Standpunkte aufeinander prallen. Aber lassen Sie mich nochmals hervorheben, dass die SPT Position sehr klar ist: Wir werden unser Bestes dafür geben, dass die NPM unabhängig sind und ohne Einmischung einer Regierung, im weiteren Sinn der Exekutive, ihren Pflichten sicher nachkommen können.

Was sind die anderen Absicherungen der Unabhängigkeit eines NPM? Sie können diese auch in den Pariser Prinzipien, aber zu aller erst im OPCAT nachlesen: Wie z.B. ein direkter vertraulicher Kontakt mit dem SPT, Unterstützung der NPM durch das SPT, die Auswertung der Empfehlungen. Ich will nicht in Details gehen, weil Sie diese gut kennen. Aber ein anderer Punkt ist, dass der NPM, um den Regeln zu folgen und wirkungsvoll und unabhängig zu sein, eine sehr gute Zusammenarbeit mit dem SPT haben sollte. Und das ist ein weiterer Punkt, den ich klarstellen möchte: Das SPT erwartet sich von den Staaten, dass diese ihr Bestes geben, um sicherzustellen, dass es eine gute Zusammenarbeit zwischen NPM und SPT gibt.

Offensichtliche Dinge, wie die Vertraulichkeit der vom NPM gesammelten Information bzw. das Verbot der Auskunft über gesammelte Information oder eine Verpflichtung Berichte zu veröffentlichen – das sind Dinge, die für alle relative offensichtlich sind, die die Unabhängigkeit des NPM wirklich verstehen.

Aber die Aufgaben als internationale Gemeinschaft, die sich mit der Verhütung von Folter beschäftigt, betreffen nicht nur die lokale Ebene. Lassen Sie mich das Problem für zwei Sekunden aus einer internationalen Perspektive betrachten. Ich denke, dass der Weg Österreichs zur Umsetzung des OPCAT ein sehr guter ist, da es einen Vorschlag gibt, die Verfassung zu ändern, und das ist der best mögliche Weg, um die Unabhängigkeit des NPM zu garantieren. Aber zur selben Zeit müssen wir bezüglich der Gestaltung dieser Einrichtung die Augen offen halten. Es ist unsere Arbeit als internationale Gemeinschaft, die NPMs rund um die Welt bei ihrem Kampf um Unabhängigkeit zu unterstützen. Auf der anderen Seite müssen wir uns [in diesem Zusammenhang] frei fühlen, auf die Staaten Druck auszuüben, sie zu beeinflussen, mit ihnen zu streiten und zu diskutieren, damit sie uns dabei unterstützen. Dazu sind wir verpflichtet.

Die zweite Verpflichtung ist die Förderung einer Gesellschaft ohne Folter. Wie alle kennen die Bedeutung diese Phrase, so dass ich nicht näher darauf eingehen möchte.

Und die dritte Verpflichtung ist, dass wir alles unternehmen müssen, um sicher zu stellen, dass es keine Ratifikation [des OPCAT] gibt ohne Teil drei und vier des Zusatzprotokolls, weil das OPCAT – wie Sie wissen – die Möglichkeit eine Vorbehaltes bezüglich Teil drei und vier, die das Monitoring und die Besuche behandeln, vorsieht. Das ist

sehr wichtig. Anderenfalls gibt es möglicherweise für einen Zeitraum von drei Jahren eine Ratifikation aber keinen NPM.

Warum ist die Rolle der NPM so wichtig? Erstens ist sie so wichtig, weil [die NPM] mit der Polizei, mit einer Gefängnisverwaltung eng kooperieren und zusammenarbeiten und unterrichten und Informationen einholen können ohne notwendigerweise die Regierung. Der NPM ist ein eigenständiger Akteur zur Verhinderung von Folter, der von der Regierung keine andere Unterstützung braucht, als finanzielle Ressourcen. Zweitens – vor Ort zu sein macht es dem NPM einfach auf verschiedene Situationen, schwierige Situationen, Fälle zu reagieren. Das SPT kann sich hingegen eher auf gesetzliche Reformen, systemische Reformen fokussieren und auf das System von außen schauen. Das ist eine sehr weise Aufteilung zwischen NPM und SPT.

Schließlich neigen wir dazu, zu vergessen, dass es ein weiteres Instrument des SPT gibt. Ich meine den Fonds, den speziellen Fonds zur Unterstützung der Umsetzung der Empfehlungen des SPT. Es ist sehr leicht irgendwo hinzugehen und zu sagen, tun Sie das oder jenes, weil wir glauben, dass das gut sei. Besonders wenn jemand Europäer ist und nach Asien geht und sagt, dass [eine Maßnahme] sehr gut für [ein Land] sei – gut – aber wir müssen konsequent sein und sagen, weil wir denken, etwas sei gut, müssen wir [das Land] davon überzeugen und dann [bei der Umsetzung] unterstützen, wenn wir wirklich denken, dass [diese Maßnahme] gut sei und [das Land] zustimmt. Das ist die Idee und Philosophie des Fonds. Ich bin der Meinung, dass besonders NPMs aus Ländern, die – lassen Sie es mich so ausdrücken – gut abschneiden, sich verpflichtet fühlen sollten, den Fonds zu unterstützen. Das ist eine wichtige Aufgabe, die im OPCAT nicht direkt erwähnt ist, jedoch nach Auffassung des SPT wichtig ist. Und ein letzter Punkt dazu, dass NPMs auch bilden sollten, unabhängig davon, ob an Schulen, Universitäten, Polizeischulen, Gefängnisakademien oder wo auch immer. Es sollte getan werden.

Als Akademiker habe ich abschließend ein paar Worte über das Erlangen und Sammeln von Information zu sagen. Heute Morgen habe ich beim Frühstück mit zwei Herren über ein internationales Programm des Schreibens von Dissertationen über die Verhütung von Folter durch Studenten, Master oder Bachelor, Doktoren nachgedacht. Würden wir am Ende eines solchen Programms vierzig oder fünfzig NPMs beschreibende oder analysierende Dissertationen von ihre Studien abschließenden Studenten haben, so wäre dies ein wirklich exzellentes Wissen um die Arbeit von APT zu unterstützen.

Am Ende noch einige Worte über das österreichische Modell. Ich denke, dass Österreich noch ein paar Fragen zu beantworten hat. Interessant an dem Model ist, dass es zwei Ebenen geben soll, eine regionale und ein zentrale Ebene; man würde gerne wissen, wie die Zusammenarbeit, der Weg der Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Ebenen

ausschauen soll. Der Beirat [MRB] macht eine hervorragende Arbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte, genauer in unserem Gebiet der Verhütung von Folter in Polizeistationen. Aber wir müssen bedenken, dass der NPM sich mit vielen anderen Institutionen beschäftigen soll, wie z.B. natürlich Gefängnissen, militärischen Anhalteplätzen, Altersheimen, Jugendinstitutionen, psychiatrischen Krankenhäusern. Das ist der Grund, warum, wenn wir zurück gehen zum OPCAT und den Pariser Prinzipien, eines der wichtigsten Elemente der Konstruktion eines NPM das erfahrene und gut ausgebildete Personal ist. Sie können sich vorstellen, dass es eine vollkommen andere Situation ist, ob Sie ein Gefängnis oder ein psychiatrisches Krankenhaus oder eine Polizeistation beobachten.

Letzter Satz. Ich denke, dass Österreich mit dem MRB einen hervorragenden Hintergrund für eine Schlüsselrolle bei der Schaffung eines NPM hat, aber es wäre zweckmäßig, die Fragen betreffend die Unabhängigkeit des NPM, die innere Bauweise dieses Systems, die Beziehung zwischen zentralen und regionalen Elementen und die lange Liste der als Teil unseres Mandats zu besuchenden Orte zu beantworten. Ich denke, dass es wirklich angebracht wäre, Ihnen Glück zu wünschen, weil Sie auf einem guten Weg zu einem großen Erfolg sind. Ich wünsche Ihnen persönlich Glück und darf dies auch im Namen des SPT tun.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und entschuldigen Sie bitte, dass ich nur auf Englisch und nicht auf Deutsch sprechen konnte. Ich danke Ihnen.

Der Vorsitzende bedankt sich bei Prof. Lasocik, dessen Referat an die Spitze der Beiträge gestellt wurde, um zu zeigen, dass es sich um keine österreichische oder europäische, sondern eine weltweit Initiative handelt. Der Vorsitzende lädt Prof. Lasocik ein auch für den Diskussionsteil zur Verfügung zu stehen.

Der Vorsitzende verweist ergänzend noch darauf, dass die Veranstaltung schriftlich dokumentiert und allen anwesenden Personen und Organisationen zur Verfügung gestellt werden würde.

Der Vorsitzende begrüßt nun Mag. Walter Suntinger. Er verweist auf dessen Tätigkeit, im Gremium des MRB von 1999 bis 2005 und seinen derzeitigen Aufgabenbereich in der Kommission des Beirates seit 1.1.2007. Er führt aus, dass auf Grund dieser Funktionen Mag. Suntinger einer jener sei, die den MRB am besten kennen würden. Er ergänzt, dass Mag. Suntinger von der Ausbildung, dem Studium und dem Berufsleben her ein ausgewiesener Menschenrechtsexperte sei.

## **Mag. Walter Suntinger**

Danke schön Herr Vorsitzender,

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kollegen und Kolleginnen

Das Thema meines Beitrages sind die Erfahrungen des Menschenrechtsbeirates. Ich werde den Fokus auf die in der Praxis gewonnenen Erfahrungen legen und weniger zum Beirat und zur Organisation des Beirates als solchem sagen.

Ich werde anhand des Handouts vorgehen, das sie in ihrer Tagungsmappe finden und will in einem ersten Schritt das Ziel meines Beitrages sowie meine eigene Perspektive, die der Vorsitzende bereits umrissen hat, nochmals skizzieren, um dann in einem 2. Schritt den MRB in Kürze in allgemeiner Form zu beschreiben - hinsichtlich der Idee, der Systematik und der grundlegenden Philosophie. Im größten Teil - im 3. Teil - werde ich die Erfahrungen des MRB anhand der Kriterien des OPCAT und der Pariser Prinzipien, die schon von meinem Vorredner erwähnt und ausgeführt wurden, erörtern. Abschließend werde ich versuchen, einige Schlussfolgerungen zu ziehen.

### **Teil 1: Ziel und Perspektive**

Ziel des Beitrages ist die Analyse der Erfahrungen des MRB anhand der Kriterien des OPCAT und das Aufzeigen der wesentlichen Stärken und der Schwächen des Systems des Menschenrechtsbeirates.

Wenn man sich das Optionen-Papier des Außenministeriums für die Umsetzung des OPCAT ansieht, dann wird gerade vor dem Hintergrund dieser Schwächen und Stärken des MRB ein neues Modell vorgeschlagen.

Meine eigene Perspektive hinsichtlich der Erfahrungen des MRB ist gekennzeichnet durch:

- meine Teilnahme im MRB-System als ein von der Menschenrechtsorganisation Amnesty International nominiertes Mitglied und somit als Repräsentant der Zivilgesellschaft sowie - seit 2007 - als Mitglieder der Kommission 2 des MRB.
- meine Tätigkeit als Trainer im Polizeibereich. Ich bin seit 1997 in der Ausbildung im Polizeibereich tätig und habe dort zusätzliche Perspektiven auf die Menschenrechte und auf den MRB gewonnen.
- meine internationale Tätigkeit: Ich bin im Vorstand der Association for the Prevention of Torture und als Menschenrechtskonsultent beim Aufbau von

Nationalen Präventionsmechanismen in anderen Ländern tätig. Ich erwähne das, um meine spezifische Position der Analyse klar zu machen.

## **Teil 2: Der MRB im polizeilichen Feld**

### **Das Einwirken der Menschenrechte auf das polizeiliche Feld in den 1990er Jahren**

In den 90er Jahren können wir in Österreich ein verstärktes Einwirken der Menschenrechte auf das polizeiliche Feld feststellen. Das hat mit einer Reihe von Entwicklungen zu tun:

- ein größeres rechtsstaatliches Bewusstsein in Österreich: das SPG wurde am Beginn der 90er Jahre in Kraft gesetzt, das erstmals eine rechtstaatliche adäquate Basis für die Arbeit der Polizei geschaffen hat.
- die EMRK und die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dessen richtungweisende Urteile die österreichische Gesetzgebung und Praxis beeinflusst haben;
- schließlich das CPT, das Anfang der 90er Jahre Österreich besucht hat und auf Mängel hingewiesen hat, die damals auch für kritische Beobachter der Polizeirealität überraschend deutlich benannt wurden. Das CPT sprach von einem „tatsächlichen Risiko, in Polizeigewahrsam misshandelt zu werden“ (Zitat aus dem Bericht über den Besuch 1990). Das war scharf formuliert für den damaligen Bewusstheitsstand, auch wenn Amnesty International schon vorher auf ähnliche Probleme hingewiesen hatte, ebenso wie die Volksanwaltschaft und die Grünen.

### **Gründe und Anlass für die Gründung des Menschenrechtsbeirats im Jahr 1999**

Ich erwähne die zunehmende Wichtigkeit der Menschenrechte im polizeilichen Feld, weil dieser Umstand den Hintergrund dafür darstellt, warum im Jahre 1999 der MRB gegründet worden ist. Das CPT hatte in den Berichten nach den Besuchen 1990 und 1994 entsprechende Empfehlungen gemacht. Wichtig ist hinsichtlich der Hintergründe – und es sind Personen hier im Raum, die wesentlich daran beteiligt waren - auch zu erwähnen, dass aus dem BMI selber die Idee einer Öffnung hin zur Zivilgesellschaft, einer Öffnung des Polizeisystems, kam. Sektionschef Wolf Szymanski hat anlässlich der Gründung des MRB von der Idee des „entdramatisierten“ Dialogs zwischen Zivilgesellschaft und Ministerium gesprochen. Wir werden später sehen, ob dieser Dialog in dieser Form eingetreten ist. Letztlich war es aber der Tod von Marcus Omofuma, die Verletzung des Rechts auf Leben in diesem Fall, der den unmittelbaren Ausschlag gegeben hat, den MRB zu gründen. Diese

Menschenrechtsverletzung hat die Arbeiten an der Schaffung des MRB beschleunigt und im Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft ist das herausgekommen, was jetzt der MRB ist.

### **Was ist der MRB als Akteur im polizeilichen Feld?**

Der MRB kann als Instrument der präventiven Menschenrechtsarbeit gesehen werden. Im vorigen Beitrag wurde bereits darauf hingewiesen, wie wesentlich die Präventionsarbeit ist. Das schiere Faktum der Präsenz eines Gremiums, das ständig Besuche machen kann, hat eine präventive Wirkung.

Der MRB ist von seinem gesetzlichen Auftrag her sowohl ein Organ der Beratung des Bundesministers für Inneres als auch der Kontrolle. Wir haben es hier mit zwei Seiten einer Medaille zu tun: Beratung und Kontrolle. Die Idee ist einerseits den Minister zu beraten, andererseits die Tätigkeiten der Sicherheitsbehörden begleitend zu kontrollieren – wir werden noch später sehen, dass es eine Spannung zwischen Beratung und Kontrolle gibt, die nicht leicht aufzuheben ist.

In der Arbeit des MRB geht es nicht um die Bearbeitung von Einzelfällen, sondern um die Feststellung struktureller Ursachen von Problemen und das Vorlegen entsprechender Vorschläge zur Problembeseitigung (Diagnose und Therapie). Wir haben in den Jahren des Bestehens des MRB gesehen, dass die Abgrenzung zwischen diesen beiden Ansätzen (Einzelfall versus struktureller Fokus) nicht ganz einfach ist. Wenn ich an die Fälle Bakary J., Yankuba Ceesay und Cheibane Wague in den letzten Jahren denke, hat der MRB sehr wohl auch für den Einzelfall Empfehlungen abgegeben.

Der MRB bringt – und das ist eine ganz wesentliche Funktion – eine Außenperspektive in ein relativ geschlossenes System. Das ist die Umsetzung der Idee der Öffnung zur Zivilgesellschaft hin. Prof. Funk hat in seinen Beiträgen zum MRB stets über dessen Bedeutung für den Abbau obrigkeitstaatlicher Ansätze durch eine externe Beratung und Kontrolle gesprochen.

Schließlich ist bei der Analyse des MRB wesentlich zu bedenken, dass der MRB unmittelbar im Felde der Macht angesiedelt ist. Und die machtkritische Funktion des MRB muss bedacht werden, wenn wir dann einige der Konflikte in der konkreten Praxis des MRB betrachten. Menschenrechte haben von ihrer Grundphilosophie her eine machtkritische Funktion: kritisch gegenüber der Ausübung legitimer staatlicher Gewalt, im polizeilichen Feld gegenüber staatlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Sie müssen eine Gegenmacht entwickeln, um in einer Situation von Machtungleichheit auch die schwächere Seite zu stärken. Das ist ein wesentlicher Teil der Aufgaben von Institutionen, die Menschenrechtsmonitoring und –kontrolle an Orten des Freiheitsentzugs durchführen, wie

das CPT, das SPT (aufgrund des OPCAT), der MRB und die Nationalen Präventionsmechanismen. Wenn man von Macht spricht und vom MRB als machtkritischem Instrument, dann muss man sich auch fragen, welche Machtmittel, welches Kapital dem MRB zur Verfügung stehen, um seine Vorstellungen von menschenwürdiger Behandlung in Situationen des Freiheitsentzuges durchzusetzen:

➤ Da ist zunächst zu erwähnen, dass der Menschenrechtsdiskurs, die Sprache der Menschenrechte, in den letzten 30 Jahren enorm an Stärke gewonnen hat. Dass Amnesty International als Vorreiter, aber auch andere Menschenrechtsorganisationen so gewichtige Stimmen in unserer Gesellschaft geworden sind, hat auch damit zu tun, dass die Menschenrechte als ethischer Diskurs größere Stärke als je zuvor erreicht haben. Das kommt natürlich dem MRB zu Gute.

➤ Zweitens ist die menschenrechtliche und professionelle Kompetenz seiner Mitglieder wesentlich.

➤ Drittens ist das symbolische Kapital seiner Mitglieder entscheidend, das heißt, das Kapital, das teilweise die Mitglieder als Spitzenrepräsentanten der Bürokratie, als geachtete Professoren an der Universität, als angesehene Menschen im öffentlichen Leben einbringen.

Diese Faktoren geben dem MRB Gewicht und moralische Autorität. Allerdings – und das ist die andere Seite der Medaille – hat der MRB keine rechtliche Durchsetzungsmacht. Er kann nicht rechtlich wirksam anordnen, sondern nur empfehlen und auf die Überzeugungskraft und das Gewicht seiner Empfehlungen vertrauen.

### **Teil 3: Erfahrungen des MRB anhand der Kriterien des OPCAT und der Pariser Prinzipien**

Wie bereits erwähnt, bilden das OPCAT und die Pariser Prinzipien den wesentlichen rechtlichen Bezugsrahmen, der sowohl der rechtlichen Absicherung der NPM dient, als auch Kriterien (Benchmarks) für die Bewertung der Effektivität der NPM liefert. Ich gehe nicht im Einzelnen auf die Kriterien ein, sondern erwähne sie nur kurz - als Überschriften -, um dann den MRB in ihrem Licht zu analysieren.

#### **Eine klare Struktur des NPM.**

Wenn man sich den MRB anschaut, so können wir mehrere architektonische Grundprobleme



feststellen, die das Funktionieren des MRB insgesamt beeinträchtigen. Ich stelle meine Perspektive dar.

Das erste architektonische Grundproblem bildet die Einrichtung im Ministerium, die Mitgliedschaft von Ministerialangehörigen sowie die Anbindung der Geschäftsstelle an das BMI, die eine bürokratische Schlagseite des Beirats begründen.

Das zweite architektonische Grundproblem ergibt sich aus der paritätischen Zusammensetzung von Mitgliedern der Bürokratie einerseits und der Zivilgesellschaft andererseits. Dahinter stand natürlich die Idee des „entdramatisierten“ Dialogs, des institutionellen Dialogs zwischen dem Ministerium und der Zivilgesellschaft. In der Praxis hat sich die Zusammensetzung des MRB - von 5 ExpertInnen aus dem Ministerialbereich und 5 ExpertInnen nominiert von den NGOs - als problematisch herausgestellt, weil damit perspektivisch angelegte Konflikte in den Beirat hineingetragen wurden. „Menschenrechtliche Sozialpartnerschaft“ hat der Kommissionsleiter Georg Bürstmayr dies einmal genannt. Genau diese sozialpartnerschaftliche Idee ist hier präsent. Diese Zusammensetzung hat jedenfalls die klare Ausbildung einer Corporate Identity verhindert, sie hat die Arbeit des MRB nicht leichter gemacht, sondern zu viel Reibungs- und Energieverlust und vielen Diskussionen im Beirat geführt hat. Die „Entdramatisierung“ des Dialogs ist m.A. nicht eingetreten.

Ein weiteres architektonisches Grundproblem stellt die Zweigliedrigkeit des Beiratsystems dar: auf der einen Ebene der Beirat selbst als Gesamtgremium in der beschriebenen Zusammensetzung, auf der anderen Ebene die Besuchskommissionen, die regional eingerichtet sind und die für die Kontrolle und Besuchstätigkeit vor Ort zuständig sind. Warum ist dies ein strukturell angelegtes Spannungsfeld?

Die Kommissionsmitglieder sind nach ihrer menschenrechtlichen bzw. professionellen Expertise ausgesucht, die Kommissionen sind multidisziplinär zusammengesetzt, mit dem wesentlichen Auftrag der Kontrolle und des kritischen Dialogs mit den besuchten Dienststellen. Die Kommissionen berichten an den MRB, der aber - weil dort viel eher die paritätische und sozialpartnerschaftliche Logik vorherrscht und der MRB ehrenamtlich funktioniert - die wesentlichen Arbeiten der Kommissionen nicht in adäquater Weise an das Ministerium herantragen kann. Daraus ergeben sich viele Reibungspunkte und Schwierigkeiten. Weiters ist in dieser Zweigliedrigkeit die erwähnte Spannung zwischen Beratung und Kontrolle institutionalisiert. Die strukturelle Gestaltung sollte jedenfalls bei einem zukünftigen NPM besser gelöst werden.

## **Klare rechtliche Grundlagen – Menschenrechtsbegriff**

Ein weiteres Kriterium des OPCAT ist eine klare rechtliche Grundlage des NPM. Der MRB – das wurde bereits erwähnt – hat eine verfassungsmäßige Bestandsgarantie, allerdings nur für das Bestehen des Beirates als solchem und nicht für die Einrichtung der Kommissionen. In der Literatur wurden – neben der erwähnten architektonischen Grundproblemen - auf weitere kleinere Defizite auf gesetzlicher Ebene hingewiesen. Während eine verfassungsmäßige Absicherung des MRB dem entspricht, was das OPCAT und die Pariser Prinzipien vorsehen, werden die rechtlichen Grundlagen eines künftigen NPM klarer zu gestalten sein.

Ebenfalls im Zusammenhang mit den rechtlichen Grundlagen des MRB ist die im Gesetz verwendete Begrifflichkeit („in Fragen der Wahrung der Menschenrechte“) zu sehen. In Österreich besteht eine Tradition, von „Grundrechten“ bzw. „verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten“ zu sprechen, ohne systematischen Blick über den Tellerrand hinaus auf die internationalen Normen, sofern sie nicht Teil des Verfassungsrechts sind. Der MRB ist wahrscheinlich das erste staatliche Gremium, das in systematischer Form nicht nur die entsprechenden UNO-Verträge und Konventionen in seine Arbeit einbezogen hat, sondern auch die vom CPT entwickelte Standards und andere „Soft Law“- Standards. In allen Berichten des MRB werden in systematischer Form genau diese internationalen Normen und Grundlagen in der breitest möglichen Weise verwendet. Damit praktiziert der MRB hinsichtlich der normativen Basis genau das, was ein zentrales Element des NPM nach dem OPCAT ist.

## **Was ist zum Mandat zu sagen?**

Das Mandat des NPM aufgrund des OPCAT ist schon im vorigen Beitrag ausgeführt worden. Das Mandat des MRB ist eine ausreichende Grundlage für die nicht gerichtsförmige, auf Prävention gerichtete Tätigkeit eines Organs mit einer expliziten Menschenrechtsmonitoring-Perspektive. Der MRB hat auch immer wieder zu legislativen Fragen Stellung genommen. Daher stimmt die Tätigkeit des MRB inhaltlich mit den Anforderungen des OPCAT überein, auch wenn das Gesetzesbegutachtungsmandat gesetzlich nicht explizit verankert ist. In einzelnen Bereichen geht die Tätigkeit des MRB über die Erfordernisse der OPCAT sogar hinaus. Zum Beispiel indem auch die Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt außerhalb des Freiheitsentzugs ins Mandat des MRB, vor allem der Kommissionen fällt. Dies ist ein Element, das jedenfalls zu bewahren und in den NPM überzuführen ist.

Andererseits hat sich das auf den Polizeibereich beschränkte Mandat als zu eng erwiesen: dadurch können Fälle von Personen, die sich nicht mehr in Gewahrsam der

Sicherheitsbehörde befinden, sondern im Zuständigkeitsbereich der Justiz befinden, nicht systematisch weiterverfolgt werden. Dies war eines der Probleme, das wir relativ bald in der Beiratstätigkeit erkannt haben und das auch das CPT bei seinem Besuch 2004 kritisiert hat: dadurch wird die Untersuchung der Problematik von Misshandlung durch die Polizei erschwert. Letztlich kann man die Details der Behandlung durch die Polizei nur von jenen erfahren, die nicht mehr in Polizeigewahrsam sind und daher ohne Angst vor möglichen Repressalien sprechen können – wie eben in Untersuchungsgefängnissen oder anderen Anstalten. Diese Möglichkeit war durch das enge Mandat mehrere Jahre lang nicht gegeben. Wir haben dann in Zusammenarbeit mit dem BM für Justiz dieses Mandat de facto erweitert – sodass wir nun Zugang zu den Justizanstalten haben und die Untersuchungshäftlinge zur Behandlung durch die Polizei befragen können.

### **Multidisziplinäre Zusammensetzung und Herangehensweise**

Das OPCAT sieht als weiteres Kriterium eine multidisziplinäre und multiperspektivische Zusammensetzung des NPM vor. Da fällt die Analyse unserer Erfahrung sehr positiv aus. Ich kenne kein anderes Besuchssystem, in dem die systematische Integration verschiedenster Fachrichtungen (juristisch, medizinisch, psychologisch, organisationssoziologisch, sozialarbeiterisch usw.) so gut gelungen ist wie in den Kommissionen des MRB. Das hat sich in der täglichen Praxis bewährt: Die Zusammenschau der verschiedenen Disziplinen ermöglicht ein adäquates Erfassen struktureller Probleme in Anhaltesituationen.

Ein weiterer Punkt, an dem sich diese Zusammensetzung als besonders hilfreich erwiesen hat, ist eine Arbeitsform, die der MRB entwickelt hat und die von besonderer Bedeutung ist: die thematischen Arbeitsgruppen. Von Anfang an hat der MRB einzelne Themen identifiziert, um sie einer tieferen und detaillierteren Analyse zuzuführen: als erstes - anlässlich der Menschenrechtsverletzung an Marcus Omofuma - die Frage der Problemabschiebungen. In der Folge haben wir weitere thematische Bereiche genauer analysiert, unter anderem die Frage des Umgangs mit Misshandlungsvorwürfen, den Sprachgebrauch in der Sicherheitsexekutive, Lehren für angemessene Präventions- und Reaktionsmaßnahmen aus dem Fall von Cheibane Wague. Die Arbeitsgruppenmitglieder sind nicht nur Personen aus dem Beirat und den Kommissionen, sondern auch aus dem Ministerium: um gemeinsam die Situation zu analysieren und zu praktisch relevanten Vorschlägen zu kommen, wie mit einzelnen Problemen umgegangen werden kann. In diesen thematischen Arbeitsgruppen haben wir auch Wert darauf gelegt, dass verschiedene Disziplinen – gerade auch die medizinische Expertise - angemessen vertreten sind. Ich glaube, das ist ein wesentlicher Punkt, dessen Aufnahme in jedes neue System empfehlenswert ist.

## **Besuchskompetenzen und Besuchsfrequenz**

Ein weiteres Kriterium sind die Besuchskompetenzen, das heißt, der Zugang zu Personen in Haft, der Zugang zu Dokumenten. Da hat es keinerlei wirkliche Probleme mit den besuchten Stellen gegeben. Es hat allerdings immer wieder Zuständigkeitskonflikte gegeben, wenn der Beirat Fragen außerhalb seines engeren Zuständigkeitsbereiches behandeln wollte. Etwa die Frage, ob wir zuständig sind für Gemeindegewaltkörper, zur Beobachtung bei Großereignissen, für den Bereich des Bundesasylamts oder des Büros für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung. Es gibt also immer wieder Konflikte um Zuständigkeitsfragen. Letztlich aktualisiert sich dabei die Machtfrage: wo darf der MRB machtkritisch kontrollieren, wo sich menschenrechtlich einmischen?

Eine angemessene Besuchsfrequenz ist ebenfalls ein Kriterium des OPCAT. Im MRB-System ist sie in den Richtlinien für die Kommissionen geregelt worden, und ist als jedenfalls ausreichend anzusehen - auch angesichts des relativ engen Zuständigkeitsbereiches des MRB und der Größe des MRB-Systems.

## **Berichte**

Der MRB hat ein Berichtssystem entwickelt, das breit gefächert ist und den Erfordernissen der Arbeit angepasst ist. Die Kommissionen schreiben Einzelberichte über ihre Besuche; weiters gibt es Quartalsberichte und nach Themen gewichtete Jahresberichte der Kommissionen sowie den Jahresbericht des Beirates. Dazu kommen die thematischen Berichte, die ich schon erwähnt habe, in denen einzelne Themen in besonders eingehender Weise behandelt werden. Als allgemeine Beurteilung kann man sagen: ein gutes System der Analyse und Dokumentation von strukturellen Problemen sowie von darauf aufbauenden Empfehlungen.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Die Jahresberichte und die thematischen Berichte werden veröffentlicht. Die Öffentlichkeitsarbeit - das kann man in diesem Kreis zur Diskussion stellen - hat sich als wesentliches Konfliktthema herausgestellt. Der Beirat hat sich von Anfang an immer wieder mit der Frage der Öffentlichkeitsarbeit beschäftigt. Wenn ich noch mal zur Machtfrage und zu den dem MRB zur Verfügung stehenden Mittel komme, seine Vorstellungen durchzusetzen: Die Öffentlichkeitsarbeit ist jedenfalls ein wesentliches Machtmittel. Daher war es von Anfang an umstritten, wer was zu welchen Themen sagen soll: Darf nur der MRB, v.a. in der Person des Vorsitzenden, mit der Presse kommunizieren? Dürfen auch die Kommissionen, die etwaige Missstände feststellen, Presseerklärungen abgeben? Der MRB hat dazu eine AG

eingrichtet, die sich dieser Frage intensiv angenommen hat. Letztlich zieht sich diese Frage als Konfliktthema durch die gesamte Tätigkeit des Beirates, und in dieser Frage werden die angesprochenen architektonischen Grundprobleme virulent. Dies wird ein wesentliches Thema sein, das ein zukünftiges Gremium adäquat lösen muss.

## **Empfehlungen**

Der Beirat und seine Kommissionen haben eine Fülle von Empfehlungen unterschiedlicher Reichweite und Qualität ausgearbeitet: manche erscheinen zu detailliert, andere adäquat. Nach drei Jahren Beiratstätigkeit haben wir uns der Frage angenommen, wie man die Umsetzung von Empfehlungen tatsächlich evaluieren kann. Dazu hat der Beirat eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet, die relativ viel Arbeit in das Thema gesteckt hat, ein zentrales Thema, das schwierig in den Griff zu bekommen ist: Wie kann man in professioneller und methodisch sauberer Weise feststellen, ob Empfehlungen tatsächlich umgesetzt wurden?

Man kann an dieser Stelle sagen, dass lediglich etwa die Hälfte der Empfehlungen umgesetzt geworden sind. Eine Schwierigkeit, die der Beirat diesbezüglich vorfindet, ist folgende: die Umsetzung der Empfehlungen im Ministerium wird von Stellen gemacht, die nicht unbedingt dieselben sind, die im Beirat vertreten sind. Ursprünglich war ja gerade dies eine der wesentlichen Ideen der Struktur des MRB: dass seine Einbindung ins Ministerium auch bedeuten würde, dass die Umsetzung der Empfehlungen leichter ginge. Ohne das im einzelnen nachweisen zu können, glaube ich, dass dies eher nicht eingetreten ist. Die Zustimmung der Mitglieder des Ministeriums zu Empfehlungen im Beirat bewirkt nicht unbedingt, dass die Empfehlungen in adäquater Form in die Ministeriumspraxis einfließen.

## **Kooperation und Dialog**

Ein wesentliches Charakteristikum des OPCAT stellt die Idee der Kooperation und des Dialoges zwischen den Besuchsmechanismen und Dienststellen dar. Wie schon erwähnt, haben der MRB und seine Kommissionen keine wesentlichen Probleme beim Zugang zu Personen und Dokumenten vorgefunden.

Weiters hat sich – und darauf weisen im besonderen die Kommissionen hin – auf dezentraler Ebene in der Kommunikation zwischen Kommissionen und Behörden und Dienststellen ein Feedback-System bzw. eine Beratungssystematik eingestellt, wo auf dezentraler, horizontaler Ebene viele der praktisch relevanten Fragen behandelt werden können, die dann nicht über den Beirat an das Ministerium herangebracht werden müssen. Dies kann als ein wesentliches Instrument der schrittweisen Verbesserung des Systems auf niederschwelliger Ebene gesehen werden.

Wir haben in anderen Fragen – und das ist wichtig zu erwähnen- auch klare Spannungen gesehen, v.a. wenn es um Fragen von politischer Reichweite geht (vor allem im Fremdenrechtsbereich). Ob es nun um die Bundesbetreuungsrichtlinie im Jahre 2002 oder das Fremdenrechtspaket 2005 oder die die jüngsten Äußerungen des MRB zum Fremdenrecht geht: dort wo es um politisch heiklere Themen geht, treten die Spannungen in der Beziehung zwischen MRB und Ministerien bzw. Behörden und Dienststellen klar zu Tage.

### **Wie sieht es aus mit der Akzeptanz des MRB bei den Beamten/innen?**

Die Kommissionen machen durchwegs die Erfahrung, dass uns die Beamten/innen mit Zuvorkommen und Kooperationsbereitschaft begegnen. Aufgrund meiner Erfahrungen in der Polizeiausbildung - ich habe heuer im Rahmen der E2A Ausbildung in Wien mit allen Polizisten, die ins mittlere Management aufsteigen, in dreitägigen Seminaren zu Menschenrechten gearbeitet – sehe ich ein anderes Bild: Teilweise wird der MRB sehr kritisch und geradezu als Feind gesehen. Auch in einer Erhebung, die vor einigen Jahren im Zuständigkeitssprengel der Kommission Graz gemacht wurde, waren durchaus kritische Positionen zum MRB in der Beamtenschaft zu erkennen. Ein wesentlicher Knackpunkt dabei, den ich in meinen Erfahrungen diesbezüglich sehe, hat – wiederum – mit der Frage der Macht zu tun: eine unkritische Position vieler Polizisten/innen zur eigenen Macht bewirkt, dass die Notwendigkeit eines Gremiums, das die Polizisten/innen und ihre Machtausübung kontrolliert, in dieser Form nicht gesehen bzw. akzeptiert wird. „Wir haben genug an Institutionen, die das ohnehin machen, Gerichte usw. warum braucht es zusätzlich einen MRB, warum eine zusätzliche Institution der Kontrolle?“ – so eine durchaus gängige Meinung. Da gibt es – nochmals - offensichtlich zu wenig Problembewusstsein im Hinblick auf die eigene Machtposition der Beamten, bedingt auch durch die weiterhin stark prägende obrigkeitstaatliche Kultur im Polizeiapparat. Selbstkritisch kann hier angemerkt werden, dass der MRB diesbezüglich bislang zu wenig an Promotionsarbeit gemacht hat.

Ich werde jetzt kürzen und auf die wesentlichen Punkte in der verbleibenden Zeit nur kurz eingehen.

### **Ressourcen**

Eine angemessene Ressourcenausstattung stellt eine wesentliche Grundbedingung für das effektive Funktionieren von Monitoringinstitutionen dar. Dazu nur kurz: Die Ressourcen stellen im Bereich der Kommissionen kein Problem dar; es gibt ausreichende Ressourcen, auch wenn wir anfangs beim Aufbau der Geschäftsstelle um die adäquate Ausstattung

derselben gekämpft haben. Andererseits bewirkt die ehrenamtliche Tätigkeit der Beiratsmitglieder, dass im Rahmen des Beirats selbst die personellen Ressourcen knapp sind und dadurch „Flaschenhals“ - Situationen entstehen.

### **Sicherheitsgarantien**

Hinsichtlich der Sicherheit für Personen des MRB bzw. mit Menschen, die mit dem Beirat kommunizieren, haben sich bisher keine Probleme ergeben, mit der großen Ausnahme der polizeilichen Ermittlungen gegen Mitglieder des MRB-Systems, die auch als Anwälte/innen tätig sind. Diese menschenrechtlich höchst problematischen Ermittlungen im Jahre 2004 waren Gegenstand eines Sonderberichtes des MRB.

### **Die Unabhängigkeit**

Die Unabhängigkeit eines NPM stellt ein zentrales Element des OPCAT dar. Hinsichtlich des Beirates wurde die Frage seiner Unabhängigkeit unterschiedlich beantwortet. Am Anfang wurde aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung des Beirates und v.a. der verfassungsrechtlich garantierten Weisungsfreiheit seiner Mitglieder, im Wesentlichen davon ausgegangen, dass der MRB unabhängig wäre. Im Laufe der Zeit hat sich aber ganz klar herausgestellt – vor allem wenn man sich die Kriterien des OPCAT anschaut -, dass die Unabhängigkeit nicht in der Form garantiert ist, wie sie internationalrechtlich geboten wäre. Ich zähle die Hauptprobleme nur kurz auf: die Mitgliedschaft der Beamten im MRB-System, die Möglichkeit des Ministeriums die entsendenden NGOs auszuwählen - wir haben gerade mit einer „NGO“ besondere Schwierigkeiten gehabt -, den Bestellungs- und Abberufungsmodus sowohl der Beiratsmitgliedern als auch der Kommissionsmitglieder, die institutionelle Einbindung des MRB ins Ministerium.

Die wesentliche Frage bei der künftigen strukturellen Gestaltung eines NPM betrifft die schwierige Balance zwischen der angemessenen Nähe zu den besuchten Behörden/Dienststellen einerseits und der angemessenen Distanz andererseits. Wie diese Balance zu finden ist schwierig. Silvia Casale, die ehemalige Präsidentin des CPT und nunmehrige Präsidentin des SPT, hat bei einer Tagung des MRB 2003 genau diesen Punkt angesprochen und gesagt: im Zweifel für mehr Distanz – im Zweifel für mehr Unabhängigkeit. Dem schließe ich mich an.

### **Strategisches Monitoring**

Und nun kurz zum letzten Kriterium. In welcher Weise hat der MRB strategisch aus-

gerichtetes Menschenrechtsmonitoring betrieben? Da fällt die Bilanz mA sehr positiv aus. Es gibt ein ernsthaftes Bemühen des MRB, die wesentlichen Problembereiche zu identifizieren. Eine eigene Arbeitsgruppe „Planung“ ist damit beschäftigt, den Prozess der Auswahl der Themen gut zu gestalten, es gibt Kommissionstreffen, die genau diesem Ziel der Strategieabklärung dienen. Da existiert einiges an Know How, das in diesem Bereich gewonnen wurde. Dies ist besonders wertvoll angesichts der Tatsache, dass es keine guten Vorbilder für derartige Monitoring-Institutionen gibt und dass der MRB – wie das CPT in anderen Bereichen – so etwas wie eine Pionierrolle hat.

## **Schlussfolgerungen**

Ich komme nun zu den Schlussfolgerungen: Trotz klarer Schwächen – ich habe versucht, das zu erläutern - hat der MRB einen ganz wesentlichen Beitrag zur Bewusstseinsbildung über Menschenrechte und deren Relevanz für den polizeilichen Kontext gebracht. Wenn auch die Position und die Haltung gegenüber dem MRB innerhalb des Polizeisystems kritisch sein mag, so ist andererseits klar: den MRB als nicht zu vernachlässigenden Akteur gibt es, mit den Menschenrechten muss sich das Polizeisystem kritisch auseinandersetzen.

Wir haben im MRB versucht, die Rolle der Polizei im Hinblick auf Menschenrechte neu zu definieren. Eine eigene AG hat dazu Elemente eines positiven Verständnisses von Polizei im Hinblick auf Polizei als Menschenrechtsschutzorganisation entwickelt. Das ist eine wichtige größere Perspektive, die der Menschenrechtsbeirat entwickelt hat.

Weiters ist natürlich die Existenz des Beirats als solchem wesentlich, als Präventionsorgan. Wenn Schwierigkeiten und Missstände auftauchen, dann ist der Beirat da bzw. kann der Beirat da sein; schon seine schiere Existenz bewirkt Prävention.

Prof. Funk hat in einem Beitrag vor mehreren Jahren darauf hingewiesen, dass der MRB jedenfalls ein Instrument zum Abbau von obrigkeitstaatlichen Verhältnissen (gerade in den Köpfen) sein kann. In der längeren soziokulturellen Entwicklung Österreichs ist der MRB gerade im Hinblick darauf von ganz wesentlicher Bedeutung.

Und mit Blick auf das Ziel der heutigen Tagung schließe ich mit dem Folgenden: aus der Praxis des MRB können wesentliche Lernerfahrungen für den Aufbau eines effizienten und effektiven NPM sowohl auf innerstaatlicher Ebene als auch auf internationaler Ebene gewonnen werden kann. Ich bin selber beteiligt beim Aufbau von Monitoringinstitutionen in Brasilien und in anderen Ländern, v.a. durch Training. Die MRB – Erfahrung ist dafür sehr hilfreich. Und wenn er auch nicht in allen Bereichen erfolgreich war und klare Schwächen hat, so sind die wesentlichen Frage- und Problemstellungen, die in diesem Bereich



anzutreffen sind, im MRB-System klar zu Tage getreten und – zumindest teilweise - gut beantwortet worden.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Der Vorsitzende bedankt sich bei Mag. Suntinger für sein Referat und sieht sich in seiner Ankündigung – Mag. Suntinger als exzellenten Kenner der inneren Situation des MRB - bestätigt. Auf dieses Referat aufbauend soll, unjuristisch formuliert, im nächsten Referat gefragt werden, wie eine zukünftige Institution aussehen könnte. Damit kündigt der Vorsitzende den Beitrag von Mag. Heinz Patzelt (Generalsekretär ai-Österreich) an, dessen Organisation am Aufbau des MRB beteiligt gewesen sei. Die Organisation habe sich dann aber später zurückgezogen. Die Erläuterung des Grundes überlasse er dem Redner. Er betont, dass während seiner Tätigkeit als Vorsitzender des MRB ein über den beruflichen Bedarf hinausgehender Kontakt zu Mag. Patzelt bestanden habe und verleiht seiner Freude Ausdruck, Mag. Patzelt begrüßen zu dürfen.



### **Mag. Heinz Patzelt**

Wenn ich in trainierter Medientechnik in einem 15 Sekunden - Sager probiere, oder in zwei 15 Sekunden Sagern, was dieses „Ding“ zu können hat, wären zuerst zwei Dreiergruppen gleichermaßen wichtig einzuhalten: Die eine heißt Qualität, Ressourcen sowie Mandatsbreite und -tiefe, und die andere Dreiergruppe – noch viel einfacher zu merken - heißt Unabhängigkeit, Unabhängigkeit, Unabhängigkeit. Wenn diese Dinge eingehalten werden, dann wird diese wichtige neue Einrichtung gut sein.

Wenn man meint an irgendeiner dieser 2x3 Ecken kratzen zu können, dann wird diese Einrichtung schlecht sein. So wie das Menschenrechtszenario der Unteilbarkeit unterliegt, sind Qualität, Ressourcen, Mandat unverzichtbare und auch nicht gegeneinander

aufwiegbare Dinge. Das bitte in aller Klarheit und Deutlichkeit all denen ins Stammbuch geschrieben, die jetzt – so wie ich es bisher mitbekommen habe in vielen Einzelgesprächen - sehr engagiert, sehr ambitioniert, an der Entwicklung dieser neuen Institution beteiligt sind. Der 2. Mediensager ist noch viel Kürzer: Machen sie es bitte genau anders herum, als es Deutschland probiert. Die Idee auf Länderebene 4 ExpertInnen und auf Bundesebene ExpertInnen mit ganzen 2 hauptamtlichen Assistenten für ein 80 Millionen Land zu installieren ist ein schlechter Treppenwitz. Dort sind all diese Dinge nicht eingehalten; ich hoffe, dass Deutschland den turn around schafft. Und ich freue mich, da ich ja ein bekannter Österreicher „Vernaderer“ bin, dass ich einmal sagen kann: Die Ausgangsbasis in Österreich ist exzellent. Der MRB hat hervorragende Vorarbeit dafür geleistet. Wenn man so weitermacht auf diesem hohen Niveau, sich weiterentwickelt, dann hat Österreich wirklich die gute Chance ein best practise Beispiel eines NPM zu machen. Zwei Ziel gebende Quellen für uns und unsere Vorstellungen: Einerseits, das was das Zusatzprotokoll, das berühmte OPCAT sagt, ist auf Punkt und Beistrich einzuhalten. Das Andere: Das was der MRB darüber hinaus schon tun durfte und schon getan hat, insbesondere zur Mandattiefe - nicht nur Folterprävention, nicht nur Gefängnisbesuche, sondern alles was besonders behördliche Zwangs- und Befehlsgewalt betrifft, ist in diese neue Institution mit hinein zu tragen. Eine reine OPCAT Erfüllung wäre uns zu wenig. Als Menschenrechtler haben wir gelernt, jeden kleinen Finger den man uns reicht, sofort und begeistert aufzugreifen. Wir wollen von beiden Welten das Beste. Als Drittes in diesen Bund gehören dazu die exzellenten Vorarbeiten, die gut entwickelten Methoden und Traditionen des CPT, die europäischer Wertgegenstand sind und um die uns der Rest der menschenrechtlichen Welt beneidet. Alles was das CPT bereits mühsam in ihren Jahrzehnte langen Prozessen entwickelt hat, hat völlig gleiche Basis zu sein. Wenn man alles dies einhält, wird Österreich einen funkelnden Menschenrechtsdiamanten haben. Der ist nicht unendlich teuer und braucht nur ein bisschen Mut – und wir sind nicht weit davon entfernt.

Zum Thema Mandatsbreite und -tiefe ein interessantes Erlebnis: In einer großen Besprechung des Außenministeriums zu diesem Thema, wo die unterschiedlichsten Ministerien aber auch NGOs wie wir vertreten waren, und plötzlich eine gemeinsame Achse zwischen den Vertreter des BMI, dem Vertreter des BMJ und ai zustande kam, gegen den Rest der österreichischen politischen Welt. Jene zwei Ministerien, mit denen wir typischerweise Kontroversen und Reibungsverhältnisse haben - die aber ganz genau verstanden haben, dass dieser menschenrechtliche Diskurs notwendig ist. Damit befanden sie sich auf gleicher Argumentationsebene mit einer Menschenrechtsorganisation wieder, dass Einrichtungen wie der gesamte Gesundheits- und Pflegebereich oder wie die Landesverteidigung, die Zwangs- und Befehlsgewalt über ihre Soldaten haben, Kontrolle brauchen. Diese selbst haben wohl, wenn ich es vorsichtig formuliere, noch nicht ganz

verstanden, wo die menschenrechtliche Relevanz in ihrem Bereich sein soll; wir haben ohnehin die Patientenadvokatur und das wird ja wohl genügen und wir brauchen nicht noch eine Kommission und so ähnlich. Ganz klar gehört dieser gesamte Bereich, wo Menschen nicht selbstbestimmt agieren können, wo formalisierter oder auch nur staatlich geduldeter Zwang und Freiheitsentzug oder Freiheitsbeschränkung auf Menschen ausgeübt wird, in diesen Mandatsbereich hinein. Ich verwende sehr bewusst das technisch falsche Wort der Freiheitsbeschränkung. Das OPCAT spricht von Freiheitsentzug, das ist eine klare Adresse an die Österreichische Realität. Der Österreichische Freiheitsentzugsbegriff, sei es in der Verwaltung, sei es in der Judikatur, scheint uns jedenfalls viel zu eng. All das, was in Österreich zwar nicht als Vollentzug, aber sehr wohl als Freiheitsbeschränkung verstanden wird, muss in diesem Mandat drinnen sein, weil es de facto Freiheitsentzug bedeutet. Das ist ganz gleich, ob das ein privates Pensionistenheim ist, wo nach 16 Uhr die Aufzüge abgestellt werden, damit die Leute auf Ihrer Etage bleiben müssen, weil man zu wenig Personal hat; genau das Gleiche in den Transitzonen von Flughäfen, wo so getan wird als ob die Leute ohnehin problemlos wieder ausreisen können und dort nicht Freiheitsentzug stattfindet. Und es sind natürlich die klassischen Bereiche von Gefängnissen und Polizeistationen, aber das ist hoffentlich ohnehin unumstritten. Das zum wesentlichen Kernbereich und zur Frage, wie müsste das Mandat ausschauen.

Der zweite wesentliche Bereich, den ich ansprechen will, ist der Prüfraster.

Obwohl es sich eindeutig um eine österreichische Institution handeln soll, genügt uns weder die österreichische Rechtslage, noch genügt uns der ratifizierte internationale Menschenrechtsbestand. Wir gehen davon aus, dass das alle so genannten einschlägigen Normen der Vereinten Nationen sind, die von dieser internationalen Menschenrechtsorganisation in Österreich als Normmaßstab herangezogen werden können. Auch dass Fragestellungen der noch oder noch nicht Ratifikation oder des nicht oder noch nicht Verständnisses, dass hier ein klarer Menschenrechtsbezug vorliegt in der Österreichischen Realität, von dieser Einrichtung angesprochen werden können. Ich schlängle mich die ganze Zeit um den Namen dieser Einrichtung herum, das ist zugleich mein nächster Punkt.

Ich bin mir jedenfalls sicher, dass dieses „Ding“ nicht Beirat heißen soll. Beiräte sind in Österreich für viele Bereiche eine sehr gute Tradition. Es war auch wesentlich und ein wesentlicher Schritt nach vorne, dass ein Innenminister, das ganz tief im Spannungsfeld des Menschenrechtsschutzes arbeitet, sich einen Beirat zulegt. Ich habe keinen Einwand dagegen, dass diese Institution für sich stehen bleibt, als Consulting-Einrichtung des Innenministeriums oder für den Innenminister und dann auch gerne mit denjenigen

Experten/Innen die den MinisterInnen geeignet erscheinen. Aber das, was hier als Präventionsmechanismus, als Monitoring Einrichtung vorgesehen ist, hat mit dem, was wir in Österreich mit Beirat verstehen, jedenfalls nichts zu tun. Unabhängiges Monitoring, klare, auch kontroversielle Empfehlungen, die hoffentlich als guter Ratschlag verstanden werden, sind der zentrale Fokus. Das ist keine Consulting Kompanie, kein think tank - das ist eine kritische Prüfeinrichtung. Und wenn niemand etwas besserer einfällt, wären Bezeichnungen wie das „österreichische Menschenrechtskomitee“ oder „österreichische Menschenrechtskommission“ sicher nicht falsch. Ich bitte noch um kreatives Nachdenken, damit das herauskommt, was der Rechnungshof für den gesamten Fiskalbereich ist. Das sollte von der Stimmungslage, vom Image her, wohl der klare Transport sein. Das führt gleich zum nächsten Punkt:

### **Wo und wie ist dieses Menschenrechtskomitee anzuordnen?**

Natürlich wollen wir alles und das sofort, richtigster und systematischster Platz wäre wohl auch hinsichtlich der Bedeutung dieses Komitees ein weiteres oberstes Organ. Das halte ich hier der Ordnung halber fest, das habe ich auch im Papier meiner Kollegin so geschrieben. Dies im Wissen, dass die inflationäre Einrichtung oberster Organe in Österreich sicher nicht breite Zustimmung finden wird. Und von allen sonstigen in Frage kommenden, besser oder weniger geeigneten, denkbaren Gastgeberinnen, bekennen wir uns unter bestimmten Bedingungen zur Volksanwaltschaft. Auch wenn dies bereits weit über den Auftrag einer internationalen Menschenrechtsorganisation geht, sich so tief in den lokalen, nationalen Level einzumischen – aber wenn man mich um Rat fragt, bieten wir ihn gerne an. Die Bedingungen müssen ganz klar sein: Das sich die Tätigkeiten auf die eines guten Gastgebers beschränken. Budgetäre Sicherheiten müssen dort festgelegt werden, sowie Andockstelle in das staatliche System, in den Staatsschematismus wenn man so will. Und ansonsten muss man eine gute partnerschaftliche Doppelinstitutionalität finden. Wir wissen nun den Wert der Volksanwaltschaft als Problemlösungsinstanz für Menschen, die sonst einfach in der Verwaltung anstehen. Eine sehr, sehr gute Einzelfälle lösende Einrichtung - oder wenn schon nicht lösend, dennoch Hilfestellung bietend. Wir haben allen Respekt auch vor den strukturellen Anmerkungen der Volksanwaltschaft, die vieles in Österreich bewegt haben. Wir haben nach wie vor eine leise kritische Stellung zum Bestellungsmodus. Die Stärken und Schwächen in diesem System, die über das Menschenrechtskomitee hinausgehen, das einen anderen Auftrag hat, das durchaus Synergien mit der Volksanwaltschaft haben kann. Aber auch dort muss es klare und geschlossene Wände geben. Vermischungen in Geschäftsstellenbereich, eventuell persönliche oder personelle Verlinkungen würden wir sehr kritisch sehen. Aber noch einmal klar gesagt: Von denkbaren anderen Gastgebern ist uns die VA aus vielen Gründen nicht nur die Vertrauteste, durchaus

eine mit hoher Sympathie und viel Vertrauen in die dort tätigen politischen bzw. nicht mehr politischen Spitzenfunktionäre.

Der nächste große und schwierige Punkt wird die Lösung der föderalen Struktur Österreichs sein, die selbstverständlich von amnesty international nicht zu kommentieren ist. Wenn man mich als österreichischer Staatsbürger fragt, sehe ich viel Sinn darin, dass vieles auf lokaler Ebene, in Gemeinden, auf Länderebene vollzogen wird. Das hat sicher viele Vorteile. Menschenrechtsschutz, menschenrechtskritisches Hinterfragen ist und bleibt aber eine nationalstaatliche Aufgabe. Hier ist das Völkerrecht völlig klar und ich muss jetzt nicht den Fachleuten den berühmt-berüchtigten Fall „Bertram“ zitieren. Menschenrechtsbeobachtung ist für uns eine Österreich weite Aufgabe die auch Österreich weit wahrzunehmen ist. Selbstverständlich mit Augen und Ohren vor Ort, in einer geeigneten und guten Struktur, zu der ich auch später noch kommen werde. Aber von einander unabhängige Länderkommissionen, oder gar Gemeindekommissionen oder Bezirkskommissionen, die außer fallweisem Gedankenaustausch nichts gemein haben, werden der Aufgabe des nationalen Menschenrechtsschutzes sicher nicht gerecht werden können. Wie immer das in der föderalen Struktur zu lösen ist: Wir gehen von einer bundesweiten Einrichtung aus. Wesentlicher nächster Punkt ist die Rolle der Zivilgesellschaft in dieser Menschenrechtskommission.

Wir stehen auf dem Standpunkt, dass die Zivilgesellschaft als solche in dieser Einrichtung genauso wenig verloren hat, wie der Staat und die Regierung. Keine amnesty Tickets, keine anderen NGO Tickets, aber auch keine ministerial Tickets. Zur Zweistufigkeit, die ich nachher noch erkläre: Das Leitungsgremium hat eines zu sein, das aus den bestgeeigneten Menschen besteht - dabei wissend um die heikle Situation und den gelebten „Österreichischer approach“. Andere Institutionen als der Hauptausschuss des Parlaments, wie wir vorschlagen, halten wir für schlichtweg falsch dieses Leitungsgremium zu nominieren. Wenn die Politik das Ding kaputt machen will, dann wird sie das können. Wenn die Politik verantwortlich agieren will, dann hat diese Menschenrechtskommission, dieses Menschenrechtskomitee, das Mandat des Volkes, das Mandat des Parlaments. Das erscheint uns der richtigste und beste Platz zu sein.

Die Rolle der Zivilgesellschaft kann und soll sein, die geeigneten Leute dafür anzusprechen, zu motivieren, in dieser Institution mitzuarbeiten, sie vorzuschlagen. Aber die Entscheidung muss vom Souverän kommen und alle anderen Hilfskonstruktionen, dass wir zum Bsp. die renommierten PräsidentInnen der Höchstgerichte hernehmen, was auch immer, führt aus unserer Perspektive in die Sackgasse. Parlamentarische Verantwortung für die einmaligen Besetzungsvorgänge mit einem Mandat - wir gehen von vier bis 6 Jahren

aus. Dann hat diese Einrichtung über sich selbst die Kontrolle. Das scheint uns das richtigste, zukunftsweisendste Konzept. Selbst wenn jemand von AI nominiert wird, kann diese Nominierung falsch oder ungeeignet sein. Und auch politische Parteien waren durchaus schon in der Lage geeignete Personen für Ämter vorzuschlagen. Es ist beides keine Garantie dafür, dass etwas funktioniert oder nicht funktioniert. Die Pointe liegt in der qualitativen Auswahl. Es ist jemand nicht deswegen gut, weil er von einer Partei vorgeschlagen oder nicht vorgeschlagen wird, oder von einer NGO nicht vorgeschlagen oder vorgeschlagen wird. Genauso ist es undenkbar, dass wir akzeptieren, dass der Staat aussucht, welche denn nun die wichtigsten, richtigsten, größten, bedeutsamsten oder anderen NGOs sind. Wir haben auch aus gutem Grund keine Kammer der Zivilgesellschaft die das entscheiden könnte. Daher gehen wir davon aus, dass jede Organisation, die nach Österreichischen Vereinsrecht organisiert ist und von sich selbst behauptet etwas mit Menschenrechten zu tun zu haben, gleichermaßen geeignet und legitimiert ist zumindest einen Vorschlag zu unterbreiten; genauso das jede Abgeordnete oder jeder Abgeordneter zum Nationalrat berechtigt ist. Das wäre das Auswahlgremium. Dann hätten wir den MR-Ausschuss im Parlament, der hoffentlich gute Personenkenntnisse hat, wenn er in dieser Materie präsent ist, der aus diesen Vorschlägen eine Shortlist machen könnte. Und der Hauptausschuss des Parlamentes, der eine ordentliche Einrichtung macht. Und von dort weg wollen wir das Kommissionssystem sichergestellt wissen - der zentrale und hervorragend funktionierende Wertgegenstand des MRB. Es mag vielleicht auch zeigen, dass, als Walter Suntinger von amnesty nominiert im MRB saß, wir es uns leisten konnten, zu einzelnen Punkten unterschiedlicher Meinung zu sein. Wir kommen zu dem Ergebnis, das Kommissionen die eine Sache, das Leitungsgremium die andere Sache sind. Wir wollen, weil wir keine bessere Lösung sehen, die politische Nominierung des Leitungsgremiums. Wir wollen aber ganz sicher keinen Durchgriff der Politikebene auf die Frage Kommission und Kommissionsleitung. Das soll ausschließlich beim Leitungsgremium liegen. Das ist das Hauptargument. Auf der anderen Seite sehen wir sehr wohl die Notwendigkeit, Kommissionen und Leitungsgremium besser miteinander zu verzahnen. Eine der hervorragenden Varianten dazu wäre ehemalige Kommissionsleiter/innen als besonders qualifiziert für das Leitungsgremium zu beachten. Hier bleibt viel Denkfantasie übrig. Die Zweistufigkeit habe ich bereits angesprochen, die muss ein wesentliches Element sein. Natürlich kann nicht ein Weisenrat, der irgendwo in Wien sitzt, ganz Österreich abdecken. Genauso können es aber auch nicht Kommissionen vor Ort sein, die unabhängig voneinander vor sich hin arbeiten. Es braucht auch Evaluierung, es braucht Sicherstellung eines gemeinsamen Levels und es braucht die Notwendigkeit von gutem und qualifiziertem Austausch.

## **Die Befugnisse**

Auch dort greife ich mit großer Begeisterung ins Volle. Selbstverständlich muss so ein Komitee an jeden Ort und an jeden beliebigen Platz hingehen können, wo es meint, dass Befehls- und Zwangsgewalt ausgeübt werden könnte, oder dass Menschen in ihrer Freiheit beschränkt sein könnten. Der durchaus beachtliche und mutige Schritt des CPT in Deutschland, einfach in ein privates Pensionistenheim hineinzugehen und zu schauen was dort passiert, soll gute und beste Praxis sein. Es kann nicht die Frage sein: Dürfen sie denn das? sondern: Könnte dort ein Freiheitsbeschränkungs-, Befehls- und Zwangsgewalts-Problem vorliegen. Und dann sollte es eine Selbstverständlichkeit sein, dass man Monitoring zulässt, ja sich wünscht und kritische Hinterfragung zulässt. Bedeutsames Gewicht würde dieser Einrichtung wohl auch zukommen, wenn man ihr das Recht zur abstrakten Normenkontrolle auf verfassungsrechtlicher Ebene zukommen lassen würde. Ein Normenprüfungsverfahren mit Antrag an den Verfassungsgerichtshof ist wünschenswert und wenn wir nur die Volksanwaltschaft als guten Gastgeber bekommen, und das „nur“ habe ich vorhin schon als ein positives „nur“ erklärt, dann ist hier wohl auch sichergestellt, dass das dort gut verankert Recht wohl auch für das nationale Menschenrechtskomitee gelten wird und die Tätigkeit in durchaus partnerschaftlicher, aber unabhängiger Weise ausgeübt wird. Selbstverständlich wird diese Einrichtung die Kompetenz haben, auch festzustellen, dass eine Norm möglicherweise menschenrechtlich problematisch sein kann. Und dann soll es nicht mühsame Diskurse brauchen, um bis zu dem Verfassungsgerichtshof zu kommen. Hier braucht es klare Bekenntnisse.

## **Auswahl der Mitglieder**

Qualität und Qualität und Qualität ist für uns nicht eine Frage der normierten Ausbildung, es ist nicht eine Frage der gesetzlich normierten Vorerfahrung. Menschenrechtsexpertise und Bereitschaft, sich ordentlich zu engagieren, das sollte möglichst hohe Qualität sein. Im Rahmen dessen, muss es wohl eine Selbstverständlichkeit sein, dass es eine Ausgewogenheit im Verhältnis zwischen Männern und Frauen gibt. Und selbstverständlich sind auch jene Gruppen in der Gesellschaft mit in diese Einrichtung soweit wie möglich einzubinden, die sehr oft am Rande des vollzogenen Menschenrechtsschutzes stehen. Multipluralität und Multiethik sind weitere wichtige Aufgaben, die dabei mit zu bedenken ist. Ich komme zum letzten Punkt.

## **Unabhängigkeit in institutioneller, personeller und finanzieller Hinsicht**

Auch Menschenrechtsschutz kostet Geld. Es darf bitte niemand davon ausgehen, dass diese

Aufstellung kostenneutral sein kann. Zusätzliche Qualität wird zusätzliche Budgetmittel kosten. Ich hatte das Gefühl, dass der MRB durchaus atypisch gut mit Ressourcen ausgestattet ist, im Vergleich zu dem was man ansonsten in Österreich oder Europa gewöhnt ist. Wenn die Aufgabenstellung sehr viel breiter wird, wird man wohl mit der vorhandenen Personenanzahl nicht auskommen. Auf Ebene der Kommissionen wird man eine Ausweitung brauchen. Und hier hat der Staat großzügig und auf Zuruf zu arbeiten. Hier über das Budget Restriktionen zu machen, würde sich wohl selbst strafen. Aber ich gehe ja von einem menschenrechtlichen, funkelnden Diamanten aus und deswegen wird es auch auf das nicht ankommen. Es wird auch nicht die Welt kosten. Da ist sehr viel schon da: Ganz klar muss die Institutionelle Unabhängigkeit sein – obwohl schon klar ausgeführt, gehört die personelle Unabhängigkeit schon noch einmal erwähnt. Und das führt auch gleich zu meinem persönlich Schluss und Dank.

Wenn der Staat in Form seiner handelnden Minister sich sogar an Menschenrechtsbeiratsmitgliedern und Kommissionsmitgliedern vergreift, dann hat das ein einmaliger Sündenfall zu sein, der hoffentlich nie wieder vorkommt. Das muss, soweit das irgendwie nur möglich ist, institutionell abgesichert sein, damit so etwas nicht passieren kann. Natürlich sind auch Kommissionsmitglieder, natürlich sind auch Leitungsgremiumsmitglieder, nicht immun vor dem Gesetz. Wenn tatsächlich hier ein wesentlicher strafrechtlicher Vorwurf im Raum stehen sollte, dann sind wir wohl schon einen Schritt weiter mit einer unabhängige Stelle: Die Sonderstaatsanwaltschaft, die wir demnächst haben werden, die im Bereich Korruption und Behörden sehr unabhängig ermitteln können wird. Es muss wohl klar sein, dass ministeriell oder sogar innenministeriell angeregte, durchgeführte sonstige Druck- und Repressionsmaßnahmen jedenfalls gegen Beiratsmitglieder, Kommissionsmitglieder und Komiteemitglieder keinen Platz haben dürfen. Das wünsch ich mir auch sehr klar auf der Verfassungsebene sichergestellt. Das ist ganz, ganz tief im Herzen des Menschenrechtsmissbrauchs, das darf nie wieder auch nur ansatzweise vorkommen können. Das soweit zu den unsystematisch, aber hoffentlich halbwegs dicht vorgetragenen Eckpunkten unserer Vorstellungen. Ich verweise auch auf das mitgelieferte Papier, dass dankenswerterweise von der Geschäftsstelle des MRB kopiert wurde und in die Tagungsmappe gelegt worden ist. Das bitte als Grundlage allfälliger weiterer Arbeiten heranziehen. Ich habe jetzt nicht jedes Detail angesprochen. Ich finde es sehr, sehr positiv und dankenswert, dass eine Institution wie der MRB bereit ist, so eine Veranstaltung zu machen, sich damit auseinanderzusetzen und sich damit auch selbst in Frage zu stellen und hinterfragen zu lassen. Das ist in einem erfrischenden Ausmaß unösterreichisch und es führt mich dazu, mich ganz intensiv und persönlich beim Präsident und Vorsitzenden bedanken zu können. Am Anfang unserer durchaus gemeinsamen Menschenrechtsgeschichte stand ein beachtliches Maß an Skepsis hinsichtlich der Berufung



zum Präsidenten. Dr. Felzmann war unter „Menschenrechtlern“ nicht bekannt, auch der OGH ist wohl nicht die erste Institution, die einem einfällt, wenn man in Österreich von Menschenrechtsschutz spricht. Aber ich habe anhand seiner Person gelernt, was Unabhängigkeit wirklich ausmacht. Jemand der unabhängig bestellt ist, jemand der eventuell in seinem Erstberuf schon in Pension gegangen ist, in diesem Sinn nichts mehr werden will in Österreich - dort mag persönliche, parteiliche oder sonstige Nähe, was immer man hier unterstellen will, oder was auch tatsächlich vorhanden ist, verblüffend wenig Rolle gespielt haben. Und ich war mehr als nur beeindruckt, wie Sie diese sehr heikle Institution durch manche Klippe geschifft haben und durch sehr kontroversielle Situationen auf Ebene des BMI, das damals wohl wirklich nicht einwandfrei gearbeitet hat. Dafür also Dank und Anerkennung. Das soll zeigen, was Unabhängigkeit wirklich bedeutet, bei jeder Kontroverse. Wenn unabhängige Leute diese Einrichtung machen, dann wird sie gut sein, ganz gleich wie die Konstruktion ist. In diesem Sinne herzlichen Dank auch dafür.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank noch einmal für den Beitrag und für die Blumen. Als letzten Redner in diesem Block, darf ich Ihnen jetzt Prof. Funk vorstellen, der von Anfang an dem Menschenrechtsbeirat als Stellvertreter angehört hat, den Beirat auch vorübergehend geführt hat und mit mir gemeinsam dieses Gremium, wie gesagt wurde, durch die Klippen geschifft hat. Er wird versuchen, aus der juristischen Sicht Wegweisungen zu geben. Bitte.

### **Univ. Prof. Dr. Bernd-Christian Funk**

Die Frage nach den Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Nationalen Präventionsmechanismus im Sinne des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) eröffnet erstrangig – wenn auch nicht ausschließlich – Perspektiven in Richtung Menschenrechtsbeirat (MRB). Dies hat formale und inhaltliche Gründe. In formeller Hinsicht ist anzumerken, dass der MRB in einer *Verfassungsbestimmung des SPG* verankert ist. Änderungen seiner Organisation oder seines Aufgabenbereiches erfordern verfassungsrechtliche Regelungen.

Verfassungsrechtliche Bezüge ergeben sich auch aus der Reichweite der Aufgaben des im OPCAT vorgesehenen *Nationalen Präventionsmechanismus*, der – sollte er in die Hand einer einzigen Institution gelegt werden – das institutionelle System der Staatsfunktionen und die überkommene Verfassungsarchitektur von Staat und Gesellschaft

überschreitet und auch aus diesem Grunde einer Absicherung durch formelles Verfassungsrecht nicht entbehren könnte.

Zu den formalen Gründen kommen inhaltliche Erwägungen, die bei einer Heranziehung des Menschenrechtsbeirates als Instrument der Umsetzung des OPCAT zu beachten sind. Gemessen an der traditionellen Phänomenologie der als „Beiräte“ bekannten Einrichtungen ist der österreichische Menschenrechtsbeirat eine atypische und in sich heterogene, und höchst ambivalente Institution. In Österreich hat die Einrichtung von *Beiräten* in der öffentlichen Verwaltung eine lange Tradition. Beiräte sind zumeist auf der Ebene oberster Organe der Vollziehung angesiedelt. Mitglieder von Beiräten sind Vertreter der Verwaltung, von Interessengruppen, Sachverständige und Betroffene. Beiräte produzieren fachspezifische Information, Interessenausgleich, Konfliktvorbeugung, Konfliktaufarbeitung und Legitimation behördlicher Entscheidungen durch kommunikative Verfahren. Beiräte haben durchwegs keine förmlichen Entscheidungsbefugnisse, sie führen zumeist keine Geschäfte der Verwaltung. Sie operieren in einem Transaktionsverhältnis, das nicht durch Recht setzende Kompetenzausübung, sondern durch den Aufbau und die Nutzung informaler Autorität gekennzeichnet ist.

Beiräte erfüllen die Aufgabe eines kritischen Widerparts gegenüber dem Staat und seiner Verwaltung. Sie dienen aber auch als Legitimationslieferanten für staatliche Entscheidungen. Diese *Ambivalenz* stiftet einen funktionalen Widerspruch, der bei allen Beiräten in unterschiedlicher Weise und verschieden abgestufter Intensität zu beobachten und für deren Aktionen charakteristisch ist. Wie Erfahrungen mit dem Menschenrechtsbeirat zeigen, kann dieser Gegensatz im Laufe der Zeit verschiedene Gesichter und unterschiedliche Grade an Intensität haben. Als Grundkonflikt ist er immer präsent.

Auch für staatliche Institutionen gilt, was *Heimito von Doderer* in „Ein Mord, den jeder begeht“ vom Menschen gesagt hat: „Jeder bekommt seine Kindheit über den Kopf gestülpt wie einen Eimer. Später erst zeigt sich, was darin war. Aber ein ganzes Leben lang rinnt das an uns herunter, da mag einer die Kleider oder auch die Kostüme wechseln wie er will.“

Beim Menschenrechtsbeirat sind die Kindheitsreminiszenzen besonders intensiv präsent. Anlass war der Tod des *Markus Omofuma*, der eine „Problemabschiebung“ in einem Flugzeug nicht überlebt hat. Mit der Schaffung des MRB sollte einer Empfehlung des European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) ebenso entsprochen werden wie dem Interesse einer politischen Entlastung des damaligen BMI. Sieht man auf der Skala der Typizitäten die Legitimationsfunktion als Gegenpol zur Kritikfunktion, so rangiert der Menschenrechtsbeirat auf den ersten Blick nahe bei dieser, bei näherem Hinsehen wird aber auch der Legitimationsgedanke sichtbar.

Vom rechtlichen Konzept her ist der MRB durchaus auch als ein spät absolutistisches Stabilisierungsinstrument und nicht nur als Mittel für gesellschaftliche Veränderungen konstruiert. Der Abstand zwischen rechtlicher Architektur und realen Leistungen, die der Beirat für die *Implementierung der Grund- und Menschenrechte* erbracht hat, ist allerdings mehr als ansehnlich. Man könnte es auch so sagen: „Dass der Beirat seine Aufgaben mit verhältnismäßig großem Erfolg erfüllen konnte, grenzt nicht an ein Wunder, es *ist* ein Wunder“.

Welche sind die wichtigsten *Kern- und Randwidersprüche*, die dem Beirat als Quellen potenzieller Probleme von Anfang an in Doderer'scher langzeitlicher Unentrinnbarkeit mitgegeben wurden? Der Beirat hat neben Beratungsaufgaben auch beirats-untypische Beobachtungs- und Kontrollaufgaben, die er hauptsächlich durch Kommissionen wahr zu nehmen hat. Alle Mitglieder des Beirates werden durch den BMI und damit durch jenes Organ bestellt und können durch dieses frei abberufen werden, dessen Tätigkeitsbereiche und Verantwortung der Beirat zu beobachten, zu kontrollieren und zu bewerten hat und dem er Ratschläge erteilen soll. Mit fünf Vertretern der Verwaltungen als Pendant zu fünf Vertretern auf Vorschlag von NGO's ist der Staat im Beirat mehr als stark repräsentiert. Auch die fünf Vertreter der NGO's werden durch den BMI bestellt und nicht von diesen entsandt. Nicht genug damit; welche NGO's berechtigt sind, dem BMI Bestellungsvorschläge zu unterbreiten, liegt in der freien Auswahl des BMI. Er kann es sich in zweifacher Weise aussuchen, wen er haben möchte.

Der Katalog an gesetzlichen Konstruktionen, der in die Richtung eines Potenzials an *ministerieller Vormacht* und einer dem entsprechend umfassenden Abhängigkeit des Beirates weist, enthält noch andere schwerwiegende Positionen: Der Beirat verfügt über keine Geschäftsordnungsautonomie. Die Geschäftsordnung wird durch Verordnung des BMI nach Anhörung des Beirates erlassen. Die Kommissionen sind als Sachverständige für den Beirat tätig. Sie liefern jene Informationen, die der Beirat benötigt, um seine Beobachtungs-, Beratungs- und Kontrollaufgaben erfüllen zu können. Das Verhältnis von Beirat und Kommissionen erinnert an das Verhältnis von Legislative und Exekutive, von Behörde und Sachverständiger. Diese Bilder sollen illustrieren, sie sind nicht als Ähnlichkeiten im rechtstechnischen Sinne zu verstehen.

Das Verhältnis von Beirat, Kommissionen und Minister ist dem rechtlichen Programm nach ebenfalls durch ein *potenzielles Übergewicht der Ressortleitung* gekennzeichnet. Die aus der Sicht des Gesetzes durchaus vertretbare Variante einer Auswahl und Beauftragung der Kommissionen durch den Beirat selbst ist in der maßgebenden Durchführungsverordnung nicht verwirklicht worden. Die Anzahl und der örtliche Wirkungsbereich der Kommissionen werden ebenso durch ministerielle Verfügung festgelegt

wie die Bestellung der Leiter und Mitglieder der Kommissionen. Der Beirat hat diesbezüglich nur Vorschlagsrechte.

Die notwendigen personellen und materiellen *Ressourcen*, die der Beirat und seine Kommissionen für die Bewältigung ihrer Aufgaben benötigen, hat der BMI zur Verfügung zu stellen. Als Stabsstelle fungiert eine *Geschäftsstelle*. Sie ist eine Dienststelle des BMI. Ihre Angehörigen unterstehen in fachlichen Belangen dem Vorsitzenden des Beirates, in organisatorischen und dienstrechtlichen Belangen dem BMI.

Welche Elemente weisen in die andere Richtung der Skala, will heißen: in Richtung *Unabhängigkeit*? Die Mitglieder des Beirates sind ebenso wie die Ersatzmitglieder durch Sonderverfassungsbestimmung ausdrücklich weisungsfrei gestellt. In teleologischer Extension ist diese Garantie auch auf die Kommissionen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Experten mit Prüfungs-, Berichts- und Empfehlungsfunktionen zu erstrecken. Immerhin wurde eine ursprünglich für die Kommissionen vorgesehene einzelvertragliche Inpflichtnahme als Grundlage für die Vergütung der Tätigkeiten ihrer Mitglieder im Jahre 2004 abgeschafft und durch eine öffentlich-rechtliche, durch Verordnung zu gestaltende Beziehung ersetzt, die die Höhe der Vergütung nach einem festen Tarif gestaltet und eine bis dahin bestehende zusätzliche Einflussmöglichkeit des BMI auf die Kommissionsebene entschärft hat.

Insgesamt gesehen ist das rechtliche Programm schieflastig. Ausgleichende Tendenzen gehen von der *Praxis des Beirates* aus. Insgesamt genommen hat der MRB die ihm zugedachten Aufgaben der Beobachtung, Beratung und Kontrolle so schlecht nicht erfüllt. Die Funktionskultur der Institution wird durch innere und äußere Faktoren geprägt. In summa lässt sich sagen, dass die Implementierung des rechtlichen Programms mitsamt dessen Konstruktionsfehlern besser gewesen ist als das Programm selbst.

Wie kann es weiter gehen? Ist der Beirat in seiner derzeitigen institutionellen Verfasstheit *OPCAT-tauglich*? Die Antwort ist ein klares Nein. Das OPCAT fordert in Teil IV in den Bestimmungen betreffend Nationale Präventionsmechanismen die Einrichtung einer oder mehrerer Institutionen mit funktionaler Unabhängigkeit und Unabhängigkeit ihres Personals. Nationale Präventionsmechanismen müssen in der Lage sein, Kontrolle im Sinne des Art 4 des Fakultativprotokolls zu gewährleisten, d.h. sie müssen in der Lage sein, alle der staatlichen 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.

Der rechtliche Raum solcher „*Orte der Freiheitsentziehung*“ ist größer als der derzeitige Aktionsraum des MRB. Er umfasst auch Einrichtungen außerhalb der Sicherheitsverwaltung

des Bundes, wie Krankenanstalten, Jugenderziehungsheime, ja selbst private Pflegeheime, sowie den großen Bereich von Einrichtungen der Justiz.

Das OPCAT verlangt nicht die Schaffung Nationaler Präventionsmechanismen mit *umfassender Zuständigkeit*. Die Aufgaben können mehreren Institutionen anvertraut sein und es können durch dezentralisierte Einheiten geschaffene Mechanismen als nationale Präventionsmechanismen im Sinne des Protokolls gelten, wenn sie dessen Bestimmungen entsprechen.

Dies führt zu der Frage, ob der *Menschenrechtsbeirat* in seiner derzeitigen Form als dezentraler, bereichsspezifischer Mechanismus gelten könnte. Von den Aufgaben her könnte er das – eben nur für ein bestimmtes Segment besagten Raumes von Orten der Freiheitsentziehung.

Kann er auch die vom OPCAT geforderte *funktionale Unabhängigkeit* der nationalen Präventionsmechanismen und ihres Personals erfüllen? Die Antwort lautet Nein. Die den Mitgliedern verfassungsrechtlich garantierte Weisungsfreiheit ist keine ausreichende Grundlage für Unabhängigkeit, wie sie das Fakultativprotokoll fordert. Dazu bedürfte es institutioneller Sicherungen, die über die Garantie funktionaler Weisungsfreiheit hinausgehen. Auch die Rechtsstellung der Geschäftsstelle müsste eine andere sein. Das Fehlen dieser Garantien kann durch faktische Implementierungsleistungen nicht kompensiert werden, weil diese – rechtlich gesehen – dem Zufallsprinzip ausgeliefert sind.

Die von der BReg eingesetzte und beauftragte Verfassungsreformgruppe hat einen Vorschlag für eine künftige Verankerung und Ansiedelung des MRB bei der *Volksanwaltschaft als „Gastgeberinstitution“* vorgelegt. Dieser Vorschlag ist jedoch dem Vernehmen nach – jedenfalls vorläufig – nicht mehr aktuell. Was hätte er in Bezug auf das OPCAT gebracht? Eine verfassungsrechtlich stark verbesserte institutionelle Sicherung der Unabhängigkeit, freilich mit dem Schönheitsfehler einer freien Abberufbarkeit auf Beschluss des Nationalrates mit 2/3-Mehrheit – ein Problem, das im Reformprojekt auch die Volksanwaltschaft selbst betrifft.

Der *Wirkungsbereich des MRB* neu wäre im Vergleich zum status quo ausgeweitet und OPCAT-näher ausgebaut worden. Der MRB neu hätte demnach die Befugnis, die gesamte Verwaltung des Bundes unter dem Gesichtspunkt der Wahrung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte sowie damit zusammenhängender völkerrechtlicher Verpflichtungen zu beobachten und begleitend zu überprüfen. Der MRB neu wäre ermächtigt, jeden Ort der Freiheitsentziehung und der Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu besuchen und sich dabei der von ihm eingerichteten Kommissionen zu bedienen.

Der MRB neu wäre nach diesem Konzept ein NPM mit stark erweiterten, wenn auch nicht OPCAT-flächendeckenden Zuständigkeiten. Ob es allerdings sinnvoll wäre, eine solche Institution überhaupt anzustreben, kann angesichts des Bestandes einer Vielzahl ähnlicher Einrichtungen in Österreich bezweifelt werden. Der derzeitige Zustand ist das Ergebnis einer Entwicklung, die geradezu zu einem *Wildwuchs an Instrumenten des kommissarischen Rechtsschutzes mit Präventionsakzenten* geführt hat. Erwähnt seien die Rechtsschutzbeauftragten nach der StPO, dem SPG und dem MBG; Strafvollzugskommissionen; weiters Beauftragte und Anwaltschaften mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Möglichkeiten auf den Gebieten des Umweltschutzes und des Schutzes gesellschaftlicher Gruppen vor sozialer und ökonomischer Diskriminierung oder Benachteiligung.

Der Prozess der *Diversifikationen* ist nicht zum Stillstand gekommen. Ihn rückgängig zu machen, wäre kaum sinnvoll und realistischer Weise auch nicht durchsetzbar. Die in den Reformüberlegungen angedachte koordinative Zusammenführung unter dem Dach der Volksanwaltschaft mag kontrovers sein. Das objektive Problem einer Arrondierung bleibt auf der Tagesordnung, auch wenn sich der Reformschwung – was den MRB angeht, wie es aussieht, verlangsamt hat, wenn nicht gar nach rückwärts bewegt.

Zum Abschluss eine Anmerkung zum *Amt des stellvertretenden Vorsitzenden des MRB*. Für ihn ist die Stellung eines an den Aktivitäten des MRB kaum beteiligten Beobachters rechtlich geradezu eingestiftet. Eine vom Programm her mögliche Aufgabenteilung zwischen Vorsitz und Stellvertretung hat es in bisheriger Praxis nicht gegeben.

Es hat sich gezeigt, dass staatlicherseits die Akzeptanz des MRB dann groß ist, wenn der Beirat nichts vorweist, was für das Innenressort als sein institutionelles Dach unangenehm ist. Joviale Billigung erhalten Hinweise auf leicht behebbare Missstände, wie durchgebrannte Glühbirnen in Arrestzellen. Wird der Seegang rauer oder herrscht gar Sturm, ist es mit dem Beifall schnell vorbei. Dann werden die Akzeptanz und Effizienz dessen, was rechtlich geboten ist, nämlich die Funktion einer Kontrolle und Beratung in menschenrechtlichen Fragen, rasch brüchig.

Dazu kommt ein schärfer werdender *Gegenwind* von manch medialer Seite. Insgesamt gerät die Einrichtung zunehmend unter Legitimationsdruck. Es wäre wichtig, etwas für die Stabilisierung der politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz des MRB zu tun, um die Legitimitäts- und Leistungschancen einer trotz aller Hindernisse erfolgreichen Kontroll- und Beratungsinstitution nicht aufs Spiel zu setzen.

Der Vorsitzende: Herr Professor, ich danke Ihnen für Ihre Ausführungen, die Sie aus meiner Sicht rechtlich auf das fokussiert haben, was aus dem Vortrag Suntinger und teilweise Patzelt schon angeklungen ist.

Also dort sind Schwächen, die nicht wiederholt werden müssen, dort sind Stärken, die man vielleicht in das neue System einbringen kann. Zur Stellung des stellvertretenden Vorsitzenden ist mir eingefallen: Ich hätte öfter krank werden müssen - dann hätten Sie nämlich den Beirat führen müssen und hätten wahrscheinlich noch mehr zu tun gehabt. Aber gut, das nur so nebenbei. Und außerdem hat es natürlich schon ein starkes Engagement von Herrn Prof. Funk gegeben. Wir beide waren immer ein wenig komplementär, er hat den theoretischen Teil geliefert und ich den pragmatischen, wobei der Theoretiker vielleicht nicht immer gebührend Anerkennung fand. Also soweit zur Auflockerung.

Wir haben jetzt eine Kaffeepause vorgesehen. Ich würde ihnen vorschlagen – wir haben an sich 30 Minuten - vielleicht können wir es auf 20 Minuten verkürzen. Ich möchte nämlich einerseits nicht, dass die Diskussion abgekürzt wird, andererseits möchte ich sie aber nicht über die Gebühr über das Ende der Veranstaltung hier festsitzen lassen; also versuchen wir bis 16.30 - das sind eh 25 Minuten - den Kaffee zu uns zu nehmen und wieder um 16.30 da zu sein.

Dann bitte zur Diskussion. Ich persönlich wäre ihnen dankbar, wenn die Damen und Herren, die sich melden wollen, mir das schon zeitgerecht sagen, dann könnte ich das ein bisschen steuern.



## **Publikumsdiskussion**

Der Vorsitzende: Meine Damen und Herren, wir kommen jetzt zur Diskussion. Wir haben bewegliche Mikrofone, die Mitarbeiter der Geschäftsstelle werden damit jeweils zum Diskussionsteilnehmer gehen. Wer es wünscht, kann natürlich auch zum Podium kommen. Ich darf alle bitten, jeweils Name und wenn es geht auch die Institution oder die Dienststelle vorweg zu sagen, weil wir das wie gesagt dokumentieren wollen und wenn wir diese Angaben nicht haben, wird es schwierig. Als erstes darf ich Frau Prof. Kicker um ihren Beitrag bitten:

### **Ass. Prof. DDr. Renate Kicker, Vizepräsidentin des CPT**



#### **I. Das Verhältnis des CPT zum SPT**

Im Vorwort zum 16. Jahresbericht des CPT wird das Inkrafttreten des OPCAT mit 22. Juni 2006 als lang erwarteter Mechanismus zur Verhütung von Folter auf der universellen Ebene vom CPT begrüßt. Mit der Einrichtung des SPT heißt es, wird das CPT mit einer/m Verwandten vereint, die/der bei der Geburt verweigert wurde. Damit wird die historische Entwicklung angesprochen, wonach die Idee, ein präventives Besuchssystem zur Verhütung von Folter einzurichten, ursprünglich, d.h. in den 80iger Jahren des vorigen Jahrhunderts, auf der universellen Ebene hätte verwirklicht werden sollen. Mit der Einrichtung eines Expertenorgans auf europäischer Ebene, das in allen Mitgliedstaaten Orte, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, besucht und auch Empfehlungen zu deren Schutz abgibt, sollte die Nützlichkeit eines solchen Systems erprobt werden, bevor es auf der universellen Ebene angenommen wird. Die Zusammenarbeit zwischen dem neuen universellen Expertenorgan SPT und dem regionalen Organ, CPT, ist im OPCAT selbst vorgesehen, um Überschneidungen in deren Arbeit zu vermeiden. Das CPT selbst hat bereit in seinem 3. Jahresbericht im Jahre 1992 vorgeschlagen, dass Staaten, die sich beiden Präventionsmechanismen unterworfen haben, die sofortige Weiterleitung von vertraulichen Besuchsberichten des CPT und darauf bezogene staatliche Stellungnahmen an das SPT autorisieren sollen.



## **II. Das Verhältnis des CPT zum Nationalen Präventiven Mechanismus (NPM)**

Die Inspektion von Einrichtungen, in denen Personen die Freiheit entzogen wird, durch ein unabhängiges nationales Organ gehört zu den Standardempfehlungen des CPT. Bereits im 2. Österreichbericht nach dem Besuch im Jahre 1994 findet sich die Empfehlung, unverzüglich ein Organ – zusammengesetzt aus unabhängigen Mitgliedern - einzusetzen, um eine Untersuchung über die von den Polizeibeamten des Wiener Sicherheitsbüros angewandten Methoden bei der Verhaftung und dem Verhör von Verdächtigen durchzuführen. Im 3. Österreichbericht nach dem Besuch im Jahre 1999 wird die Einrichtung des Menschenrechtsbeirates und seiner 6 Kommissionen begrüßt und hervorgehoben, dass es im Interesse der Transparenz und der Anregung von Diskussionen zu Fragen der Freiheitsentzuges durch die Polizei zweckdienlich wäre, die jährlichen Berichte des Menschenrechtsbeirates zu veröffentlichen. Im jüngsten CPT Bericht nach dem Besuch in Österreich im Jahre 2004 werden die Defizite des Menschenrechtsbeirates im Hinblick auf seine Nahbeziehung, Zusammensetzung und finanzielle Abhängigkeit vom Bundesministerium für Inneres angesprochen und die österreichischen Behörden eingeladen, den Status des Menschenrechtsbeirates einer Revision zu unterziehen. Auch die Vollzugskommissionen, die mit der Inspektion von Haftanstalten in Österreich betraut sind wurde kritisch beleuchtet und als unzureichend beurteilt. Auch in diesem Zusammenhang wird Österreich empfohlen ein System regelmäßiger Inspektionen durch ein unabhängiges Organ zu entwickeln. Aus diesen Empfehlungen, die vom CPT auch im Hinblick auf Anhaltungssituationen in psychiatrischen Anstalten und Pflege- und Altersheime gemacht werden, ergibt sich bereits dass die Einrichtung eines NPM in Österreich nicht nur ein Gebot aus Anlass der Ratifizierung des OPCAT ist, sondern auch zur Erfüllung von Empfehlungen des CPT dringend in Angriff genommen werden sollte.

## **III. Das CPT- Modell für den österreichischen NPM**

Durch die Einrichtung von 6 Regionalkommissionen, die sich aus Mitgliedern mit unterschiedlichem professionellem Hintergrund (Juristen, Ärzte, Soziologen etc.) und Berufserfahrung zusammensetzen, hat Österreich bereits ein Reservoir an Experten auf das bei der Einrichtung eines umfassenden NPM jedenfalls zurückgegriffen werden sollte. Dieser Pool aus erfahrenen Experten könnte in seiner Gesamtheit den zukünftigen NPM stellen. Aus der CPT Praxis hat sich gezeigt, dass die Inspektionstätigkeit nicht mit einer Beratungstätigkeit verbunden werden sollte. Die Tätigkeit eines unabhängigen Kontrollorganes sollte sich auf die Feststellung von Problemen und Missständen konzentrieren, zu deren Behebung die Einhaltung von präventiven Standards empfohlen wird. Die konkreten Maßnahmen, die den kritischen Feststellungen des Inspektionsorgans zu

folgen haben ist dann Aufgabe der verantwortlichen Behörde. Inwieweit dazu die Einschaltung von vermittelnden Einrichtungen, wie ein Menschenrechtbeirat, eine Menschenrechtskommission oder die Volksanwaltschaft von Nöten ist, ist eine sekundäre Frage. Jedenfalls müsste nach dem CPT-Modell das Organ, das die praktische Kontrolltätigkeit in allen Anhalteeinrichtungen in Österreich ausübt folgende Kriterien erfüllen.

1. Die Experten müssen von einem unabhängigen Organ, nach einer allgemeinen Ausschreibung und entsprechenden Auswahlverfahren, bestellt werden, und zwar für einen Zeitraum von mindestens 4 Jahren und für ihre Tätigkeit auch entsprechend honoriert werden.

2. Die Experten sollen die Kontrolltätigkeit nicht hauptberuflich durchführen

3. Der NPM muss ein eigenes Budget haben und ein Sekretariat

4. Die Experten bilden gemeinsam den NPM und wählen aus Ihrer Gruppe den Vorsitzenden und die beiden Stellvertreter, diese bilden gemeinsam das so genannte Büro, das zwischen den Plenartreffen der Experten Entscheidungen treffen kann. Die Büromitglieder beteiligen sich auch an der Besuchstätigkeit.

5. Die Auswahl und die Häufigkeit der Kontrollbesuche sind dem Plenarorgan überlassen.

6. Die Berichte des NPM und die jeweiligen Stellungnahmen der verantwortlichen Behörde werden veröffentlicht. Empfehlenswert sind Schwerpunktbesuche Österreichweit in vergleichbaren Einrichtungen, wie Strafanstalten, Psychiatrie, PAZ sodass die Berichte gemeinsam veröffentlicht und damit auch ein Vergleich zwischen den einzelnen Anstalten gezogen werden kann.

7. Der NPM sollte zentral und nicht in Regionalkommissionen organisiert sein und Experten sollten Österreichweit eingesetzt werden.

Für das CPT wäre ein so gestalteter NPM ein idealer Kooperationspartner, der vor Ort im wesentlichen die Kontrolltätigkeit ausübt, und vom CPT auch im Hinblick auf die Standardentwicklung beraten und unterstützt wird.

Der Vorsitzende: Dankeschön. Haben sie sich gemeldet Frau Volksanwalt? – Da habe ich scheinbar nur eine Handbewegung falsch gedeutet. Herr Prof. Nowak bitte:



## **Univ. Prof. Dr. Manfred Nowak**

Ja, Dankeschön! Jetzt muss ich mir auch ein bisschen wie die Renate einen anderen Hut aufsetzen. Als UNO Sonderberichterstatter über Folter bin ich sehr froh, dass es zu diesem Seminar hier gekommen ist, das hoffentlich doch einen weiteren Schritt setzt in den Überlegungen, das OPCAT auch zu ratifizieren. Ich habe es in meiner bisherigen Tätigkeit wirklich als eine wesentlichen Aufgaben angesehen, nicht nur in den allgemeinen Berichten die Ratifizierung und Umsetzung dieses Zusatzprotokolls zu promoten, sondern habe auch bei konkreten Länderbesuchen immer die Empfehlung geäußert, das [OPCAT], wenn noch nicht ratifiziert, dann so schnell wie möglich zu ratifizieren, und wenn schon ratifiziert, dann wirklich einen effizienten NPM einzusetzen. Ich habe auch in verschiedenen Ländern konkrete Seminare durchgeführt, um die Regierungen dabei zu beraten, was unter einem effizienten NPM zu verstehen ist. Also ich hoffe, dass dies nicht die letzte Veranstaltung gewesen sein wird, sondern dass es vielleicht eine weitere geben wird, bei der dann die entsprechenden politischen Entscheidungsträger auch wirklich involviert sind, um zu einer konkreten, für Österreich sinnvollen, Lösung kommen zu können.

Meine Erfahrung ist, dass Staaten, die bereits nationale Menschenrechtsinstitutionen im Sinne der Pariser Prinzipien haben, wenn diese Institutionen wirklich unabhängig werden, - was sie sein sollten - wenn sie als Kategorie A anerkannt sind, dann primär aus der Vorgängerinstitution rekrutieren. Ob das jetzt Ombudsmanneinrichtungen sind, nationale Menschenrechtskommissionen oder sonst etwas, ist dann letztlich gleichgültig. Dort kann auch am leichtesten eine zusätzliche Funktion der Durchführung präventiver Besuche in Haftanstalten angehängt werden und können Synergieeffekte mit anderen Funktionen wie Individualbeschwerden etc. hergestellt werden. In Österreich haben wir so eine nationale Menschenrechtsinstitution noch nicht, obwohl es klare Empfehlungen gibt und mir ist in der Diskussion eigentlich ein bisschen die dritte Option des Optionenpapiers des Außenministeriums von verganginem Jahr abgegangen. Um es ganz kurz zu machen: Natürlich ist es eine Möglichkeit, einfach zu sagen - die so genannte kleine Lösung – direkt nur das umzusetzen, was das fakultativ Protokoll vorsieht. Das heißt eben, ähnlich wie beim

CPT, präventive Haftbesuche zur Verhinderung und Verhütung von Folter und unmenschenrechtlicher Behandlung, verbunden mit der generellen Verbesserung der Haftbedingungen. Dass das in Österreich nicht wirklich diskutiert wird, liegt sehr stark daran, dass man gesagt hat, der MRB ist schon ein best practise, das ja mehr tut. Seine Kommissionen kontrollieren eben nicht nur Haftorte, sondern der MRB hat eine generelle Kompetenz, die gesamte SIEX aus einer menschenrechtlichen Perspektive begleitend zu beobachten; so wie bereits gesagt wurde, sowohl beratend als auch kontrollierend. Die Zweigliedrigkeit, die Doppelfunktion des MRB, hat sich auch wirklich bewährt. Die Idee, den MRB in dieser Doppelfunktion aus dem BMI herauszulösen und auf alle relevanten Ressorts auszudehnen, wobei die Relevanz dadurch bestimmt wird, wo Menschen ihrer persönlichen Freiheit beraubt sind, also da geht man wieder auf die bloße Kontrolle der Anhaltebedingungen zurück und stellt sich nicht die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die Tätigkeit in allen Ressorts auch sonst im Sinne der Einhaltung der Menschenrechte begleitend zu beobachten. Ich glaube, das sollte man auch noch mal hinterfragen: Was heißt das jetzt wirklich, wenn das auch auf die Justiz ausgedehnt wird? Die Justizanzwaltschaft steht ja im Raum, etc.

Ich möchte auch allen zustimmen, dass wir von diesem Begriff Beirat wegkommen sollten. Ich glaube, der neutralste Begriff ist es, eine Menschenrechtskommission in Österreich zu errichten, wo auch immer die angesiedelt wird. Und wenn man aber das konsequent weiterdenkt, dass also gerade nicht nur das BM.I, BM.J, BM.LV, BMf.G im Hinblick auf Freiheitsentzug begleitend beobachtet werden soll, dann stellt sich die Frage, ob nicht ähnliche Fragen der MR sich auch in den anderen Ressorts ergeben. Ob es also nicht sinnvoll wäre, hier noch einen kleinen Schritt weiterzugehen, und, wenn man dies ohnehin bei der Volksanwaltschaft anhängen will, die ja schon jetzt Status B hat, dann wird das ohnedies eine Nationale Menschenrechtsinstitution im Sinne der Pariser Prinzipien. Ich glaube, man könnte das zum Anlass nehmen gleich zwei Fliegen auf einen Schlag zu erledigen und damit auch einer langfristigen Forderung der Vereinten Nationen, des Europarates und der Europäischen Union zu entsprechen. Und wie Funk gesagt hat: Dieser Wildwuchs des so genannten kommissarischen, das heißt nicht gerichtlichen Rechtsschutzes in Österreich, ist einfach nicht sinnvoll. Der ist teuer, da sind viele Zweigleisigkeiten etc. Das heißt, wenn man jetzt schon wirklich sagt: Wir wollen hier eine vernünftigeren, größere Lösung, dann sollte man sich – und wenn die auch schon angedockt wird bei der Volksanwaltschaft - glaube ich, auch wirklich überlegen, ob es nicht auch andere Institutionen des kommissarischen Rechtsschutzes gibt, die man dann zur Nutzung von Synergieeffekten besser auch noch gleich mit einbezieht und sich wirklich eine ordentliche Lösung überlegt. Ich bin zu 100 Prozent überzeugt, dass die alte Idee, Menschen- und Grundrechtsschutz sei ausschließlich eine gerichtliche Angelegenheit, einfach lange

passé ist. Die nicht gerichtliche Form der Umsetzung nicht nur internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen, sondern auch nationaler Aktionspläne zur Verbesserung der Menschenrechte hat einfach in den letzten Jahren weltweit so an Bedeutung zugenommen, dass wir in Österreich daran nicht mehr vorbeigehen dürfen. Danke.

Der Vorsitzende: Danke. Frau Volksanwalt wollten Sie direkt oder in der Reihenfolge? Wie Sie wollen. Als nächstes in der Reihenfolge kommt Kollege Birklbauer!

### **Ass. Prof. Dr. Alois Birklbauer**

Ich bin seit wenigen Monaten Mitglied des Menschenrechtsbeirates und seit eineinhalb Jahren Mitglied der Strafvollzugskommission für Oberösterreich, also am Landesgericht Linz. Ich kann insofern aus den beiden Kommissionen Rückschlüsse ziehen auf die Vorträge von heute, die ich sehr gut auf den Punkt gebracht finde. Der Herr. Mag. Patzelt hat diese zwei Dreiergruppen professionell vorgebracht, die merkt man sich leicht: Qualität, Ressourcen, Mandatsbreite und Unabhängigkeit, Unabhängigkeit, Unabhängigkeit.

Wenn man sich anschaut wie der MRB funktioniert, durch diese zwei Säulen von Beirats- und Kommissionstätigkeit, so halte ich das für ein sehr, sehr gutes System. Warum? Im Vergleich dazu – wie funktionieren die Strafvollzugskommissionen? Die Strafvollzugskommissionen haben die Aufgabe den Strafvollzug zu beobachten, auch im Hinblick auf Grundrechtsverletzungen, weil der Menschenrechtsbeirat ja für die Untersuchungshaft und für die Strafhaft nicht zuständig ist. Die Strafvollzugskommission gibt es schon viel länger als den MRB. Ihre Rolle ist ungleich zahmer als die des MRB – und das ist ein strukturelles Problem. Dort ist nämlich eigentlich genau das so verwirklicht wie es nicht verwirklicht sein sollte. Wir haben in Österreich glaube ich 10 oder 11 Strafvollzugskommissionen, in jedem Bundesland eine, in Niederösterreich sind es glaube ich zwei, wie viele es in Wien sind weiß ich nicht, eine oder mehrere. Die Aufgabe dieser Kommissionen ist es, einmal im Jahr unangekündigt die Gefängnisse zu besuchen, um unter anderem nach Grundrechtsverletzungen zu schauen. Das ist es. Die Tätigkeit ist ehrenamtlich, ohne Ressourcen, es muss ein Vertreter der Justiz drinnen sein. Das führt häufig dazu, dass dieser auch den Vorsitz der Kommission führt, denn der kann am ehesten noch auf Ressourcen zurückgreifen und sich Berichte schreiben lassen oder Termine koordinieren lassen. Alle anderen müssen das in ihrer Freizeit machen, alles unentgeltlich. Wie das funktioniert können sie sich auch vorstellen. Auch anhand der Besetzung, einer

muss vom Bereich der Justiz sein, zwei glaube ich nominiert das Wirtschaftsministerium und den Rest nominiert die Landespolitik/ der Landeshauptmann, meist nach Vorschlag der politischen Parteien, der von den Kompetenzen überhaupt nichts mit dem Strafvollzug zu tun hat, denn es ist Bundessache und nicht Ländersache. Das sind die Vollzugskommissionen in den Bundesländern und die beobachten die Grundrechtsverletzungen im Kernbereich, im gesamten Strafvollzug und im Untersuchungshaftvollzug. Dafür ist der MRB nicht zuständig. Wenn man sich das vor Augen führt merkt man, wie dringend es notwendig ist, hier ein eigenes Gremium zu schaffen. Noch ein Punkt dazu, warum ich den Beirat so gut finde. Wir haben Kommissionen und die berichten dem Beirat. Der Beirat weiß Österreich weit was die Kommission machen, die Einzelkommissionen tun - durch die Quartalsberichte und so weiter. Bei den Strafvollzugskommissionen gibt es keinen Beirat, gibt es keine Kommission, und auch keine Empfehlungen. Stattdessen gibt es nur einen jährlichen Bericht über die Beobachtungen ans Justizministerium ohne Rückmeldungen. Eine Rückmeldung bekommt man nur, wenn jemand aus dem Strafvollzug kommt und sagt: Gott sei Dank dass ihr geschrieben habt wie schlecht es uns geht – wir haben eine halbe Planstelle eines Psychologen dazu bekommen. Das ist die einzige Rückmeldung. Sonst erfahren wir nichts. Wir können sozusagen rein schreiben was wir wollen, was zu einer ungeheuren Frustration der Kommissionsmitglieder führt. Noch dazu kommt die Besetzung der Kommission: Nach dem es die Landespolitik macht, werden die Mitglieder nicht aus NGOs oder ähnlichen Institutionen genommen, sondern wer halt gerade Zeit hat. Nach dem es nicht honoriert wird, außer den Fahrtkosten, muss es jemand sein der viel Zeit hat und dessen Zeit nicht viel wert ist, denn er muss sich das so irgendwie einteilen. Wir haben nämlich in Oberösterreich 7 Gefängnisse jährlich zu besuchen, das sind 7 Tage. Ich würde es mir überlegen ob ich es machen könnte, wenn ich nicht mit meinem Arbeitgeber ein Arrangement getroffen hätte, dass ich dafür nicht extra Urlaub nehmen muss. Das ist die Realität und da merken Sie, wie dringend notwendig es ist, hier das auf einen ordentlichen Standard zu stellen und nicht nur auf den Polizeibereich zu beschränken, sondern endlich darüber hinaus auszudehnen.

Dr. Felzmann: Danke! Ich möchte jetzt noch dem Herrn Prof. Zauner und der Frau Volksanwältin das Wort geben, dann eine Zwischenrunde am Podium machen, dann habe ich als Wortmeldungen Dr. Markel, Frau Mag. Lorenz und Dr. Klaushofer. Bitte.

## **Prof. Dr. Alfred Zauner**

Alfred Zauner, ich bin seit Beginn der Institution mit dabei in der Kommission mit Manfred Nowak, sonst bin ich Organisationsberater und auch Jurist ursprünglich. Es waren heute sehr viele Gedanken hier, die anregend waren, die immer wieder die Frage aufgeworfen haben für jemanden der es 8 Jahre mitgemacht hat – ist es für mich auch so oder stimmt dieser Widerspruch oder ist er anders anzugehen? Ich fange vielleicht mit der Phänomenologie an. Wo hatte ich das Gefühl, dass wir wirklich wirksam sind, dass wir was weiterbringen in diesen acht Jahren.

Es sind zwei Punkte, die ich besonders herausstreichen will, ohne anderes abzuwerten. Das eine sind diese gemischten Arbeitsgruppen, die eingerichtet worden waren, wo Kommissions-, Beiratsmitglieder und zusätzliche Experten eingezogen wurden. Dort war ein fachlicher und engagierter Dialog, der in der Regel zu sehr vernünftigen, brauchbaren und wegweisenden nicht nur Protokollen sondern auch Berichten geführt hat, die dann auch weiter bearbeitet wurden.

Eine zweite Ebene, die mir bisher unterbelichtet erschien, ist was Walter Suntinger gesagt hat; er hat sehr viel gesagt, das konnte nicht den richtigen Platz finden, denke ich. Das waren diese horizontalen Ebenen in der Kooperation – Kritik und Kooperation, ich muss beides sagen, mit den Sicherheitsdirektionen und mit den Leitungen der PAZ. Ich höre, dass das auf der Länderebene eher noch stärker war als in Wien, aber auch in Wien hat sich hier ein kritischer Dialog entwickelt, der nicht nur, lieber Herr Patzelt, zu neuen Glühbirnen geführt hat, sondern manchmal zu Dingen, die tatsächlich eine Entwicklung waren auf die wir dann stolz waren. Wir haben an dieser Stelle das eine oder andere angeregt, ohne dass es an das Ministerium gehen musste und diesen bürokratischen Weg rauf und runter. Was ich jetzt schon irgendwie – ich liebe diese Prägnanz der Sprache, aber es hätte mich erschüttert – wenn wir wirklich nur ein spät-absolutistisches Legitimationsinstrument wären. Aber selbst wenn wir das wären, so hätte ich mich gefragt: Gibt es darin einen dynamischen Aspekt der ein Stück weit über das was ist hinausführt. Und dieses Spannungsfeld das du genannt hast, zwischen Kritik und Informationsfunktion, das sehe ich. Ich halte es aber noch näher an unsere Aufgabenstruktur, die Herausforderung die wir hatten, heran. Dr. Schmuck, ein deutscher Experte, hat ganz am Anfang der Institution gemeint: Sie werden in der Herausforderung stehen zwischen Denunziation und Kooperation. Nun schreckt mich das nicht; in der Betriebswissenschaftslehre ist das eine klassische Herausforderung an das funktionale Controlling. Das heißt auf die richtigen Dinge zu schauen, die Daten so zu nehmen wie sie sind und dann beobachten und thematisieren. Das ist eine zentrale Aufgabe. Beobachten und Thematisieren war auch etwas, was diese Institution zu weiten Teilen geleistet hat.

Was sie weniger leisten konnte, weil dort das, was Walter Suntinger als Machtfrage beschreibt, auftritt, war dann aber Entscheidungen sicherstellen. Das ist der dritte Teil, dazu waren wir wenig eingeladen, wenig geschätzt. Auf der Ebene haben wir uns aus meiner Perspektive anfangs hinreichend Fehler geleistet; z.B. 36 Empfehlungen an einen Bericht anzuhängen lässt halt den anderen irgendwie 12 aussuchen und die anderen vergessen. Also da ist die betriebswirtschaftliche Fokussierung, die strategische Härte nicht mehr sichtbar gewesen. Die Problematik liegt dort, wo keine Entscheidungen fallen, wo sie einfach versickern, nicht dort wo pro oder contra entschieden wird, weil das pro und contra kann wieder eine weitere Diskussion fördern. Da gab es dann auch diese harten Kampfstellen sag ich einmal – Auseinandersetzungen – über die Medien um das erzwingen zu können, dass hier Entscheidungen auch getroffen werden, dass das wirklich thematisiert wird. Abschließend – ich weiß nicht, will dazu auch gar nicht Stellung nehmen, das überfordert mich im Moment ein Stück weit mit diesen Widersprüchen – man könnte ja sagen, dass, was hier als Fehler der Konstruktion angesehen wurde, diese Vermischung von konsultativen Beirat und Monitoring in den Kommissionen, dann würden genug Betriebswirte sagen, dass das hochgradig hilfreiche Fehler waren, aus denen man viel lernen konnte. Ich denke, diese Unklarheit - „Was ist es eigentlich?“ - hat im Grund genommen auch wiederum viel möglich gemacht. Was das jetzt auf der gesamt Ebene heißt weiß ich noch nicht. Das Element der Beobachtung und des Thematisierens in einem gesellschaftlich hörbaren und nachzuvollziehenden Rahmen wäre das Wichtigste. Wo ich mir ganz sicher bin ist, dass die Innenressourcen als eine Einheit der zentralsten Werte mitverwaltet und exekutiert werden. Diese durch den Beirat und durch die Kommissionen geleistete neue Situation, nämlich einer qualifizierten Koppelung mit zivilgesellschaftlicher Beobachtung, wird im Weiteren im eigenen Interesse benötigt, um Dinge weiter zu entwickeln und die eigene organisatorische Lernfähigkeit aufrecht zu halten.





## **VA Mag. Terezija Stoisits**

Danke vielmals. Danke für diese kritische Selbst-Reflexion der Kommissionen. Aber darf ich Ihnen jetzt noch aus meiner langjährigen Eigenschaft als Abgeordneten sagen: Die größte Kritik gebührt der Politik.

36 Empfehlungen in einem Bericht zu geben, ist vielleicht jetzt vom modernen medientechnischen und öffentlichkeitswirksam Standpunkt aus auch nicht das Normalste, aber ich habe das Gefühl gehabt, wären es nur 12 gewesen, die man herausgeholt und umgesetzt hätte, dann hätten 24 gefehlt. Das war mein Eindruck als Abgeordnete der Grünen bis vor 2 Monaten.

Aber jetzt bin ich Volksanwältin und ich kann ihnen sagen, die Volksanwaltschaft wird eine hervorragende Gastgeberin sein. Weil hier dieser Begriff der institutionellen Einbindung gefallen ist: Das sag ich nicht aus der Überzeugung nach 2 Monaten Erfahrung als Volksanwältin, sondern aus der Überzeugung der Erfahrungen, die ich gemacht habe im Umgang mit diversen Institutionen. Es ist auch schon der Begriff des Menschenrechtsbeirats in der Diskussion über eine neue Institution gefallen. Ein paar Leute hier, die mich kennen, wissen, dass ich 16 Jahre lang in diversesten Volksgruppen-Beiräten gesessen bin. Das ist ein Beirat. Wir wissen welche Macht er hat: Verfassungsrecht wird täglich noch gebrochen in Kärnten, also bitte. Beiräte - schön und gut, höchsten Respekt vor allen die darin arbeiten, aber das ist nicht die Benennung und Bezeichnung dessen, worum es bei der OPCAT – Umsetzung geht. Der Begriff Menschenrechtskommission, wie er jetzt vielfach gefallen ist, scheint mir bei allen Wortschöpfungen, die es sonst noch gibt, der adäquateste zu sein. Warum halte ich die Einbindung in die Volksanwaltschaft für eine gute Idee und einen guten Vorschlag, der hoffentlich auch bald in die Verfassungsdiskussion eingebracht wird? Auf der einen Seite, weil dadurch eines nicht verändert wird, nämlich die Möglichkeit der Individualbeschwerden, die es bei der Volksanwaltschaft gibt, gemäß dem Auftrag und dem Aufgabenbereich den die Volksanwaltschaft nach der Verfassung hat. Auf der anderen Seite um etwas zu gewährleisten, was die Volksanwaltschaft in ihrer Organisationsform, wie wir sie jetzt haben, keinesfalls leisten kann. Die Volksanwaltschaft ist jetzt sicher vieles, aber nicht eine interdisziplinär gestaltete Einrichtung mit interdisziplinärer Kompetenz. Ich glaube das habe ich in der Pause zu Manfred Nowak gesagt – ja, in allen Rechtsbereichen extrem kundig, super Juristen, die dort arbeiten. Aber dort gibt es keine Ärzte, keine Psychologen,

keine Polizisten, keine „manpower“, wie es sie jetzt in den Besuchskommissionen gibt und auch in der Menschenrechtskommission dann geben könnte.

Darum stehe ich heute als Volksanwältin fest hinter all den Überlegungen, die ich vorher schon als Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses des Nationalrats mit begleitet und mitverfolgt habe. Ich hoffe, dass sich die Dinge jetzt rasch entwickeln werden – na ja, wenn sich was rasch entwickelt, ist das manchmal auch bedrohlich, da sich in Österreich kaum Dinge, die dann Qualität haben, rasch entwickeln. Es sollte daher in guter Zeit mit einem guten Ergebnis entwickelt werden.

Ich darf auch noch die Gelegenheit nützen, um dem Herrn Präsidenten, den ich ja schon beim OLG und dann beim OGH und jetzt als Vorsitzenden des MRB kennen gelernt habe und mit dem ich auch schon die Ehre hatte, bestimmte gemeinsame parlamentarische Dinge zu machen, herzlich zu danken. Sie werden uns abgehen, da bin ich ganz sicher. Vielen Dank auch für die Einladung.

Der Vorsitzende: Auch Ihnen danke ich sehr für die Blumen. Ich mache jetzt eine Podiumsrunde. Wenn vielleicht der Herr Prof. Lasocik beginnt?

### **Dr. Lasocik**

Vielen Dank Herr Vorsitzender. Lassen Sie mich, nur um zu den hervorragenden Vorträgen und den Wortmeldungen in der Diskussion Stellung zu nehmen, ein paar Sätze sagen.

Die erste Bemerkung betrifft das Wesen der Folter. Wir neigen dazu, zu denken, dass Folter nur das individuelle Verhalten von Jemandem, von X, ist. Das ist vollkommen falsch. Das Problem mit Folter ist, dass es gerade nicht das Fehlverhalten von Jemandem ist. Das Problem mit Folter ist, dass sie vom System akzeptiert, vom System aber nicht gesehen wird. Wir müssen über Folter in diesem Licht nachdenken. Es ist nicht die individuelle Symptomatik. Es ist die Symptomatik des Systems.

Die zweite Anmerkung bezieht sich auf die Zivilgesellschaft. Die Rolle der Zivilgesellschaft kann nicht auf die bloße Teilnahme in den NPMs reduziert werden. Sie muss von Anfang an zu Rate gezogen werden, ihr muss jede Frage über die Struktur des NPM gestellt werden. Denn sie muss ein Teil davon sein. Anderenfalls gibt es keine Legitimität für diese Institution. Diese Institution sollte jedoch vom aller ersten Augenblick an legitimiert sein.

Weiters können wir – meiner Ansicht nach – nicht argumentieren, dass es einfacher sei, zu arbeiten, wenn die Struktur – lassen Sie uns sagen – in das Innenministerium eingebettet ist, weil wir die Polizei kontrollieren. Weil dann könnte jemand fragen: Was ist mit psychiatrischen Krankenhäusern? Dann müssen wir eine weitere Institution im Ministerium für Gesundheit einrichten. Es sollte eine unabhängige Institution mit einem weiten und breiten Mandat sein.

Der NPM ist keine NGO. Es ist keine typische NGO. Weil die typische NGO hat ein Recht, zu wissen; sie fragen und sie haben Antworten – sagen wir – von der Regierung zu bekommen. Aber der NPM sammelt sehr sensible Information, delikate Information. Und die Verpflichtung des Staates liegt nicht nur im Geben von Information, sondern auch darin, diese Information und die Unantastbarkeit der Mitglieder des NPM zu schützen. Wir gehen praktisch zwei, drei, vier, fünf Schritte über die Konstruktion diese Phänomens hinaus.

Lassen Sie mich einen Satz betreffend die Zustimmung zu Besuchen sagen. In einer Zivilgesellschaft gibt so etwas wie ein Einverständnis oder eine Zustimmung einer Institution zu Besuchen nicht. Es ist unser Recht jede Einrichtung zu besuchen, die sich innerhalb eines bestimmten Landes, einer Nation, wie auch immer wir es nennen, befindet. Es ist unser Recht, jede Einrichtung zu kontrollieren. Der NPM wird nur unter der Voraussetzung erfolgreich sein, dass das Problem der Folter Subjekt nationaler Debatte ist.

Und zu guter Letzt ist nichts daran falsch, wenn sich verschiedene Institutionen mit Gefängnissen beschäftigen. Ich stimme mit Ihnen überein, dass Sie denken könnten, dass unsere Kommission etwas im Gefängnis tut und jetzt wird es eine weitere geben, die andere Dinge tut. Sollten Sie mit Ihrer Einrichtung unzufrieden sein, ist es wahrscheinlich der bessere Weg, die Aktivitäten dieser Einrichtung zu verbessern, da der NPM sich mit vielen Dingen, die Ihre Einrichtung erfolgreich wahrnimmt, beschäftigen wird. Es gibt also genug Platz und Betätigungsfelder für uns alle. Der NPM ist sehr auf die Verhütung von Folter konzentriert.

Lassen Sie mich einen letzten Satz betreffend die Medien sagen. Es ist eher ein Ratschlag als eine Bemerkung. In der Zukunft sollte der NPM nur mit einer Stimme sprechen. Das ist sehr wichtig. Es darf keine öffentliche Debatte in den Medien über die Aktivitäten des NPM geben. Es sollte nur eine Person geben, die für den NPM spricht. Das ist so wichtig und der Gegenstand ist so empfindlich, dass es hier keinen Raum für Diskussion, unterschiedliche Meinungen und Debatte gibt: Eine Stimme, eine einfache Stimme gegenüber den Medien. Es ist ganz einfach. Vielen Dank.

Dr. Felzmann: Ich darf ergänzen: In der Verordnung für den MRB ist es an sich vorgesehen, dass nur der Vorsitzende des MRB Öffentlichkeitsarbeit betreibt. In der Praxis hat sich das aus mehreren Gründen nicht ganz erfüllt. Herr Prof. Funk bitte!

## **Dr. Funk**

Ich interpretiere Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 19 lit. a des OPCAT. Dort ist in einer klaren Diktion von „Orten der Freiheitsentziehung“ die Rede und diese Diktion, dieser Sachbestand „Orte der Freiheitsentziehung“ wird in einer ebenfalls klaren Weise beschrieben. Ich möchte das jetzt nicht im Detail ausführen, aber es ist für mich evident, dass hier auch eine Verpflichtung besteht, den NPM etwa auf private Pflegeheime auszuweiten. Und dass ist ein Modell das unseren geläufigen Vorstellungen von Hoheitlichkeit, polizistischen Eingriffen und ähnlichen Dingen nicht entspricht; es geht weit darüber hinaus und umgekehrt bleibt eine Institution wie der MRB hinter diesen Anforderungen weit zurück. Also ich glaube man sollte hier wirklich einfach die Augen öffnen und sehen was da verlangt wird, wenn man es ernst und konsequent nimmt. Zum Thema Legitimationsinstrument – ich wollte niemanden beunruhigen, in Angst und Schrecken versetzen oder provozieren. Aber die reale Gefahr aus dieser Ambivalenz – ich habe nicht behauptet der MRB sei ein Legitimationsinstrument, es wäre völlig abwegig und in dieser Form nicht haltbar. Aber es gibt die Ambivalenz ihn als Legitimationsinstrument sehen zu wollen, dazu missbrauchen zu wollen, damit gibt es auch die Gefahr, dass der MRB in diese Rolle hinein driften kann. Ich möchte als konkrete Beispiele Szenarien nennen, die wir erlebt haben und bei denen es plötzlich mit dem schönen Wetter von einer Sekunde auf die andere vorbei war. Und die Konflikte, die in dieser Institution von Anfang an eingestiftet sind, aber voll aufgeblüht sind und zum Ausbruch gekommen sind – wie ein Vulkan. Ich nenne Stichwort artig – wir kennen die Fälle - die Auseinandersetzungen in den Fällen Bürstmayr-Lorenz. Die Frage, ob die Behördenpraxis bei der Verhängung der Schubhaft den Beirat etwas angeht, die Frage ob sich der Beirat mit der Dublinpraxis auseinander setzen dürfte. Hier kam immer sehr rasch das Signal: Das geht euch nichts an, überschreitet nicht euren Wirkungsbereich. Die Frage auch der Diskretionspflichten und der Öffentlichkeitsarbeit und das Problem eventueller Kommentierverbote in der Öffentlichkeit. Die Prüfung des Büros für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung als ein möglicher Ort der Freiheitsentziehung, auch im Sinne der Vorschriften des MRB ein Ort der Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt. Also es gäbe noch eine ganze Latte von konkreten Fällen die zeigen, dass mit dem Legitimationsinstrument – ich weiß schon das ist ein Reizwort, aber ich habe es bewusst gewählt, um aufmerksam zu machen auf eine immer wiederkehrende und

immer wieder ausbrechende Ambivalenz. Wenn wir jetzt über eine Reform sprechen, dann wäre es wichtig, diese Dinge möglichst unbefangen und offen dar zu legen. Es geht mir nicht darum jemanden zu provozieren, aber ich sehe mich auch nicht veranlasst unbedingt Komplimente machen zu müssen.

## **Mag. Patzelt**

In rascher Abfolge: Ich schulde ihnen noch eine Antwort auf die Frage, die sie mir ganz am Anfang gestellt haben, warum ai nicht mehr für den Menschenrechtsbeirat tätig war. Das hat nichts Kontroverses an sich gehabt. Normalerweise ist unsere Organisation überhaupt nicht in staatlichen Einrichtungen vertreten, das ist nicht organisationskompatibel. Und es war die große Ausnahme von der Regel, weil wir meinten eine sinnvolle, geburtshelfende Rolle dabei spielen zu können, wenn auch nicht selbst vertreten zu sein; über einen gewissen Zeitraum auch in der Form zu begleiten, dass wir Gott sei dank sehr qualifizierte Experten/innen – Suntinger, Lorenz, Kriebaum dorthin nominieren konnten. Sobald das Kind auf eigenen Beinen steht, ist die Rolle von ai entweder zu neuen Ufern aufzubrechen oder von außen an seiner Weiterentwicklung zu arbeiten. Und dort sind wir genau, ich finde da kein Geheimnis.

Was ich noch nachzutragen habe: Ich habe in unserem Papier mehrfach zitiert, den „Guide Establishment and Designation of NPM“ vom APT, den ich sehr empfehlen kann, der eine wesentliche Grundlage ist und viele kluge Dinge beinhaltet. Ich freu mich auch sehr, dass Mathew Pringles, Kollege aus dem APT und ehemaliger Amnesty Researcher, auch hier mit dabei ist. Ich glaube es ist wichtig, dass auch nicht-österreichische Einrichtungen wesentliche Beiträge leisten und genauso halte ich es für ein sehr gutes Signal, wenn Friedrich Kovar als Menschenrechtsbeauftragter der Wiener Polizei bei solchen Veranstaltungen dabei ist. Das zeigt wohl auch, dass es nicht nur Kontroversen, sondern auch sehr, sehr viel Partnerschaft im Menschenrechtsschutz gibt.

Zu den aufgeworfenen Fragen: Wo ist kommissarischer Menschenrechtsschutz überbordend oder zersplittert? Eher würde ich sagen in Österreich und wo sind die Aufgabenstellungen sehr unterschiedlich. Lassen sie mich das an zwei Eckpunkte aus unserer Perspektive zeigen. Die bereits erwähnten Strafvollzugskommissionen halte ich für eine wichtige, tatsächlich aber nicht sehr gut funktionierende Einrichtung. Deren Ressourcen und deren Tätigkeit gehören in dieses nationale österreichische Menschenrechtskomitee, auf Kommissionsebene, hinein. Das ist klar, dass es hier totale Verlinkung und ein in einander Aufgehen geben muss und dass die Besetzungsschwächen ein massives Warnsignal sein sollten für wie auch immer geartete Konstruktionen des Menschenrechtskomitee. Der andere

Eckpunkt, der keinesfalls in Frage gestellt werden darf - meine Wortmeldung hätte vielleicht in dieser Richtung missverstanden werden können - ist die wirklich hervorragende Einrichtung von der Patientenanwaltschaft. Sei es in Form von Länderombudspersonen oder sei es in der Form von Vertreter/innen der Patienten besonders im psychiatrischen Bereich. Hier sehe ich eine persönliche Vertretungs- und/ oder meditative Aufgabe, die unersetzlich wertvoll ist und die Götter in weiß haben gelernt damit umzugehen. Es werden die Götter im schwarzen Talar wohl auch noch lernen müssen damit umzugehen, dass ihre Unabhängigkeit nicht gefährdet wird, wenn man Qualitäts-Kontrollmechanismen einrichtet. Ich halte den Justizanwalt nicht für einen ketzerischen Anschlag, Patientenanwaltschaften sind wichtige Partner und sollen keinesfalls ersetzt werden – sie können aber auch nicht das Monitoring ersetzen. Das muss wirklich glaube ich sehr klar gesagt sein. Ich weise aber darauf hin, die Glühbirnen sind nicht von mir, sondern von Funk, aber ich halte sie trotzdem für sehr zutreffend. Ich würde mir nicht anmaßen über die Arbeit der Kommissionen zu berichten – ich saß nie in so einer und halte das für klar. Eine Replik zu Nowak um zu zeigen, dass der Menschenrechtsbereich durchaus wirklich pluralistische Breite hat. Wenn ich deinen Vorschlag richtig verstanden habe: Das Mandat aufzuweiten auf alles, wo die Regierung, wo Ministerien sehr wohl natürlich Menschenrechte verletzen können oder Menschenrechte schlecht oder gut gestalten können. Ich bin überzeugt davon, dass dies auch im Agrarministerium genau so möglich ist, wie in einem Infrastrukturministerium. Ich glaube, dass er für diesen Bereich ein wenig zu weit geht, ich halte den Bereich Zwangs- und Vollzugsgewalt und Freiheitsbeschränkung für dermaßen zentralen Menschenrechtsschutz, dass es mir gerechtfertigt erscheint, es wirklich auf das zu fokussieren und ich wäre begeistert wenn daneben eine Menschenrechtsstiftung, wo der Staat einmal Geld zur Verfügung stellt und sich nachher nicht mehr einmischt –das wäre wohl die wesentliche Bedingung für sonstiges menschenrechtliches Beraten und unterstützen anderer wesentlicher Regierungsbereiche. Da wäre sowohl als auch das Ideale. Ich bin aber leise skeptisch diese beiden Bereiche mit einem sehr synergetischen Bereich zu sehen. Es gibt auch Argumente die dafür sprechen. Um die Grenzziehungen, die Prof. Funk aufgeworfen hat, auch noch zu zeigen, woran dieser MRB auch scheitern durfte. Wenn ich das BIA als durchaus wesentliches internes Kontrollgremium des BMI berufe, besonders für interne Ermittlungen, und dann plötzlich sagen kann, ich unterliege nicht mehr der Kontrolle des MRB, jetzt bin ich im Auftrag der Staatsanwaltschaft tätig, dann zeigt es wohl ganz klar, dass dieses Mandat so nicht funktionieren kann. Das zweite wohl drastische Beispiel, wenn outgesourcte Einrichtungen des BMI in welchem Bereich auch immer – was durchaus wünschenswert ist - private Organisationen also auch in diesem Bereich tätig sind und klare Aufträge umsetzen und diese vielleicht auch sehr gut umsetzen. Wenn dann die Mitarbeiter plötzlich sagen, in einem ganz klarem Bereich des staatlichen Befehls- und Gewaltvollzugs,

der Freiheitsbeschränkung, ich bin aber eine private Einrichtung, ich gebe dem MRB keine Auskunft, dann kann das so nicht funktionieren. Das Mandat muss umfassend sein, darf nicht nach woher, darf nicht nach wohin fragen, sondern muss fokussiert sein und zwar in der vollen Breite. Das ist glaube ich ganz wesentlich.

Dr. Felzmann: Danke! Nur ein Wort zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der BIA z.B. und Gericht und Staatsanwaltschaft; das wird sich mit 1.1.2008 hoffentlich neu einspielen. Herr Suntinger bitte.

### **Mag. Suntinger**

Es sind mehrere Punkte auf die ich Bezug nehmen will. Ich wollte ganz am Anfang noch einmal sagen: Natürlich glaube auch ich nicht, dass der MRB OPCAT tauglich ist. Das war so klar in meinem Beitrag, dass ich es nicht extra erwähnt habe, aufgrund dieser verschiedenen Konstruktionsmängel die da sind. Ich würde gern auf die Frage des CPT Models vs. MRB Modell für die neue Konstruktion eingehen. Ich finde die Idee des CPT Models, die tatsächlich den Schwerpunkt auf die Tätigkeiten der Besuche durchführenden Kommissionen legt und damit einfach die empirische Arbeit als Ausgangspunkt hat, ist sehr zu begrüßen, weil damit genau dieses Wissen von der Basis an die verantwortlichen Stellen kommt. Wir im MRB, und das ist ein wesentlicher Punkt, haben einfach diese Zweigliederung als problematisch gesehen, so dass die Kommissionen teilweise bei den Menschenrechtsbeirats-Mitgliedern gesagt haben, dass bestimmte Dinge gemacht werden. So sind Reibungsverluste und Probleme letztlich da, die müssen wir ausschließen für die Zukunft und von dem her ist dieser approach der bessere, in dem dann die Besuchskommissionen in einer Form ein Kollegialgremium bilden. Ähnlich formuliert das das Optionenpapier im Ministerium. Ich würde wirklich davor warnen die Zweigliedrigkeit so zu etablieren, dass tatsächlich diese Abstimmungsfragen wieder als solche auftauchen. Der zweite Punkt betrifft die Strafvollzugskommissionen, was ich sehr spannend finde. Der Sektionschef Miklau hat in einer Tagung des MRB die Arbeit der Strafvollzugskommission bzw. die rechtliche Grundlage präsentiert. Dort sind wir darauf gekommen, dass der Unterschied zwischen Strafvollzugskommissionen und dem MRB in den rechtlichen Grundlagen nicht wirklich unterschiedlich ist. Jetzt ist es schon interessant sich zu fragen – wenn man es nicht rechtlich anschaut – warum denn? Warum ist trotz aller Schwächen der Beirat ein relatives Erfolgsmodell, also nicht Erfolgsmodell aber relativ gut, geworden und in diesen Strafvollzugskommissionen ist nichts passiert. Das ist die Frage. Und ich habe mir

irgendwann das mit Strafvollzugskommissionen einmal angeschaut. Es gab in Europa einen Trend in den 60er und 70er Jahren der Liberalisierung des Strafrechtsbereiches insgesamt, wo im Rahmen dessen genau diese Strafvollzugskommissionen geschaffen wurden, etwa auch in Deutschland, in verschiedensten Ländern. Nur das waren – und das ist mein wesentlicher Erklärungsansatz – vormenschenrechtliche Zeiten.

Wir wussten damals nicht wie professionelles Menschenrechtsmonitoring funktioniert, wir wussten nicht die Standards, wir wussten weniger zu dem was systematische Befragung bedeutet und, und, und. Der MRB ist zu einer Zeit geschaffen worden, wo CPT Erfahrung und andere Erfahrungen im Monitoringbereich soviel Expertise gebracht haben, dass wir das auch schon umsetzen konnten. Und da würde ich einen Bereich ansprechen wollen, ich glaube, dass der MRB auch deswegen relativ gut trotz aller architektonischen Schwächen funktioniert hat, weil gerade die internationale professionelle Perspektive und die Verwendung der internationalen, normativen Grundlagen im Beirat ganz wesentlich systematisch eingeflossen sind. Und ich glaube, dass nicht unbedingt das rechtlich Determinierte das ist, sondern dass sich in der Praxis entwickelnd Habende der Grund dafür ist, dass dies relativ gut funktioniert. Es wäre interessant dem ein bisschen näher nachzugehen wo Prof. Funk aufhört. Trotz aller Schwächen im rechtlichen Bereich ist es relativ erfolgreich. Was sind die Ursachen dafür? Das würde man wahrscheinlich soziologisch und politologisch anschauen müssen. Das sind interessante Dinge, die weiter zu verfolgen wären. Und dann noch die Frage, ja die Machtfrage noch einmal. Die Glühbirne vs. Bundesbetreuung und auch Fremdenrechtsfrage. Natürlich ist es leichter die Glühbirnen zu wechseln, als im Wesentlichen, in politisch heiß umkämpften Gebieten, auf die Beratung von einem Gremium zu hören, das keine Durchsetzungsmacht hat. Ich glaube, dass man das eigentlich theoretisch, soziologisch, relativ leicht erklären kann. In diesem Machtsystem ist der Beirat als ein nicht mit formeller Macht ausgestatteter Akteur drinnen. Er hat aber gerade dadurch, dass Leute auch dabei sind, die über hohes Kapital verfügen, relativ viel auch weitergebracht. Ich glaube in diese Richtung kann man es weiter theoretisieren. Ich glaub aber die grundsätzliche Spannung zwischen Legitimation und kritischer Position lässt sich letztlich nicht aufheben. Die ist da und ist Teil des politischen Spiels und der Beirat ist in Mitten dieses politischen Spiels drinnen und lässt sich auch dort nicht herausnehmen. Dort sind wir. Danke schön.

Der Vorsitzende: Zum CPT. Das hat schon was für sich. Ich darf von mir sagen, dass ich bei der Argumentation im Ministerium nicht einmal verwendet habe – wieso müsst ihr euch das vom CPT sagen lassen, hättet ihr doch uns gefolgt. Wir haben das in der Empfehlung sowieso auch schon gesagt. Also das hat schon auch einen Hintergrund. So wir gehen jetzt in der Diskussionsrunde weiter. Bitte, Dr. Markel.





## **Dr. Ernst Markel**

Vielen Dank. Ich habe mich hier hergestellt weil ich gerne den Menschen, mit denen ich spreche, ins Gesicht sehe. Ich bin sehr durch die Bemerkung von Prof. Funk berührt gewesen, wie er von der Sinnhaftigkeit der Stellvertreter Rollen gesprochen hat. Ich habe über meine eigene Rolle nachgedacht, habe an den Wortwechsel mit dem Nach-Vorsitzenden des MRB weiter nachgedacht und genau das ist der Grund weswegen ich hier bin. Ich bin der stellvertretende Rechtsschutzbeauftragte nach dem Militärbefugnisgesetz und durch einen ganz bedauerlichen Umstand sind sowohl der Rechtsschutzbeauftragte als auch sein anderer Stellvertreter derzeit ernsthaft erkrankt – und nur deswegen bin ich hier. Aber ich wäre wahrscheinlich auch aus persönlichem Interesse am Gegenstand hergekommen. Damit zu jenen Personen, die hier anwesend sind und mit der Figur des Rechtsschutzbeauftragten nach dem Militärbefugnisgesetz nicht so vertraut sind, keine falschen Vorstellungen entstehen. Dieser Rechtsschutzbeauftragte hat eine ganz, ganz eingeschränkte Kompetenz. Er ist nur für den Bereich der Rechtmäßigkeit der Datenermittlung der militärischen Aufklärung und der militärischen Abwehr zuständig. Er entstand als Frucht des seinerzeitigen Lucona-Ausschusses und hat im Bereich der Verteidigung sonst keine Kompetenzen. Das Wesentliche daran ist, dass sich eben dieses Organe an die Grenzen bei seiner Tätigkeit hält, die das Militärbefugnisgesetz vorschreibt. Damit bin ich bei den unabhängigen Rechtsschutzeinrichtungen, die es in unserem Land überhaupt gibt. Es ist davon gesprochen worden, dass wir eine Viel-, wenn ich mich bescheidener ausdrücke, eine Mehrzahl solcher Institutionen haben. Staatsrechtlich betrachtet würde ich das keinesfalls als einen Nachteil ansehen. Es ist eine Form der Gewaltenteilung, die sicherlich auch in diesem Bereich erwünscht ist. Aus dieser Bemerkung werden sie vielleicht schon die Tendenz erkennen können, in der sich meine weitere Bemerkung hier, meine weitere Stellungnahme bewegen wird. Man sollte vielleicht auch – man kann durchaus kreativ sein bei den Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Konstruktion für die zuständige Monitoring-Einrichtung, die sicher notwendig und sehr wichtig ist - andenken, diese nicht bei einer anderen staatlichen Stelle anzulagern und nicht einmal dort ein Gastrecht in Anspruch zu nehmen. Die Notwendigkeit der Unabhängigkeit solcher Institutionen ist hier mit Recht sehr betont worden. Unabhängigkeit ist bei weitem mehr als Weisungsfreiheit. Im einführenden Statement hat Prof. Lasocik, sehr richtig wie ich meine,

darauf hingewiesen, wie wesentlich die Gestaltung der Strukturen in diesem Bereich ist. Und daran mangelt es zumeist. Das ist ja auch der Nachteil aller unabhängigen Rechtsschutzeinrichtungen, die wir in Österreich haben, dass sie allzu sehr und allzu nahe an andere Vollziehungsfelder angelagert sind. Dankenswerter Weise und schätzenswerter Weise, hat Frau Mag. Stoisits gemeint: Ja, wir von der Volksanwaltschaft können das ja eigentlich nicht. Daher ist es wichtig, dass es eine solche eigene Institution gibt. Und ich würde meinen, dass es vielleicht in demokratiepolitischer Hinsicht, von einer staatsrechtlichen ganz abgesehen, nicht günstig wäre wenn so zu sagen – und sie sehen wir haben einen saloppen Ausdruck - die Volksanwaltschaft alle unabhängigen Rechtsschutzeinrichtungen unseres Landes inhalieren würde. Denken wir doch darüber nach, dass es möglich sein könnte verfassungs- und staatsrechtlich solche Institutionen tatsächlich unabhängig zu machen. Wenn mir noch ein Wort gestattet ist zu dem wozu ich wirklich beitragen kann in diesem Bereich, weil ich mich Jahrzehnte lang, wie ohnehin nur eine Hand voll von Personen die hier versammelt sind wissen, mich mit der Qualität der Unabhängigkeit beschäftigt habe. Mit der ich nicht nur in Österreich, sondern auch international jahrelange große Erfahrung habe. Wesentliche Kriterien der Unabhängigkeit sind die Art des Ernennungsvorganges, die Dauer der Funktionsperiode - eine möglichst lange, 4 Jahre wären mir auf jeden Fall zu kurz, es müsste jedenfalls mehr als 6 Jahre sein, eine lange, aber ohne die Möglichkeit der Wiederbestellung in einer solchen unabhängigen Funktion. Wesentlich sind ganz strenge Unvereinbarkeitsregelungen. Wesentlich ist auch eine Regelung der Strukturen und damit meine ich auch die finanzielle Seite, die materielle Seite der Strukturen. Und das alles muss auf verfassungsrechtlicher Ebene festgelegt werden - sonst ist es allzu leicht umstoßbar. Wir wissen, dass wir das große Glück haben in einem sehr stabilen Staat zu leben, mit einer stabilen Demokratie, mit einem durch und durch funktionierenden Rechtsstaat. Solche Regelungen sind nicht für die Zeiten des Funktionierens wesentlich, sondern – das ist glaube ich auch in der Bemerkung von Prof. Nowak gefallen - in prekären Situationen und daher sollte man das beachten. Ein letztes Wort, damit es hier nicht ungesagt bleibt: Zumindest in der Form des Begutachtungsentwurfes ist der so genannte Justizanwalt sicherlich eine missglückte Konstruktion. Das ergibt sich z.B. schon aus der Art des Ernennungsmechanismus der dort vorgesehen ist. Darüber hinaus aus der Möglichkeit – Frau Dr. Fekter hat es gesagt - ,es ist ganz parallel, diesen Anwalt ohne Begründung parlamentarisch absetzen zu können, eine natürlich schlagende Beeinträchtigung der Unabhängigkeit eines Organs. So würde heute der Justizanwalt das Schicksal mit der Volksanwaltschaft diesbezüglich teilen. Es gibt noch andere Dinge. Er bleibt nicht unabhängig, weil er in dem Bereich, wo sich Unabhängigkeit mit der Unparteilichkeit deckt, natürlich durch die Überantwortung der Parteienrechte ganz schwer auf die Seite einer Verfahrenspartei hingeht. Aber im Wesentlichen wünsche ich den

Organen, die sich mit dem Menschenrechtsschutz in Österreich beschäftigen, dass sie sobald als möglich zu einer tragfähigen Grundlage auf verfassungsrechtlicher Ebene kommen, von der ich persönlich meine, dass sie in etwa so sein könnte, wie ich versucht habe sie hier darzustellen.

Vorsitzender: Danke! Wer es nicht gewusst haben sollte, Senatspräsident Dr. Markl ist langjähriges Mitglied und auch Präsident der Internationalen Richtervereinigung. Daher seine prononcierte Meinung zur Unabhängigkeit. Frau Mag. Lorenz und in Vorbereitung Dr. Klaushofer.

### **Mag. Nadja Lorenz**

Mag. Lorenz, Rechtsanwältin mit nahezu zwanghafter Leidenschaft zu Menschenrechtsfragen, Vorsitzende SOS Mitmensch. Ich habe dem, was den Rückblick auf den MRB, wie er jetzt besteht, betrifft, eigentlich wenig hinzuzufügen, aber es gibt dann doch 2 Dinge. Ich war einerseits von Anfang an auch dabei, als Mitglied einer der Kommissionen, und zwar in der ersten Zeit. Das habe ich als sehr spannend und, Walter Suntinger hat das auch genau richtig gesagt, eine Zeit des Lernens für eine Organisation wie diese, empfunden. Die Zeit in der Folge, die ich im Beirat verbracht habe, das waren ungefähr die nächsten 3 Jahre, war mehr leidvoll als sonst etwas. Ich möchte zwei Schwächen des Beirats anhand dieser Leidensgeschichte erwähnen, die keine Berücksichtigung gefunden haben. Nur in Nebensätzen: Das eine ist, Walter Suntinger hat das vorher so spannend erzählt, was dieser Beirat alles geleistet hat, auch an Berichten die qualitativ wirklich, wirklich lesenswert sind für alle die das noch nicht getan haben. Das ist für die meisten von denen die im Beirat waren, ich weiß nicht wie es für die beamteten Mitglieder ist, aber für die, die in der NGO Szene ehrenamtlich waren, Arbeit. Stunden um Stunden über Jahre. Das ist etwas wo ich denke, dass kann in einer neuen Form ganz sicher so nicht bleiben. Ich möchte das betont haben, weil das eigentlich kein Zustand ist. Noch dazu war das eine Tätigkeit, die beratend für ein Ministerium statt zu finden hatte. Das unbezahlt zu machen ist an sich unprofessionell. Der zweite Punkt, das wundert mich auch bei der Besetzung des Podiums eher wenig, dass mir das zu erwähnen bleibt. Ich habe die Vorträge sehr geschätzt, inhaltlich, ich fand sie sprachlich pointiert, vergnüglich zum zuhören. Und trotzdem frage ich mich, so wie ich mich auch über die Jahre im Beirat fragen musste – warum sitzen da bitte nur Männer? Und ist das für alle die sich mit Menschenrechtsfragen beschäftigen okay? Im Beirat war meine Situation so, dass ich mit einer Zweiten das einzige weibliche

Ersatzmitglied war. Ich weiß nicht wie es heute ist, aber ich befürchte es ist eher noch schlechter geworden. Ich glaube, dass das ein Teil der Probleme neben der weithin besprochenen Problematik dieser sozialpartnerschaftlichen Besetzung ist. Das ist auch eine Machtfrage. Und ich fände es schon eigentümlich im Jahre 2007, wenn ich die ganze feministische Note geben müsste, weil es eigentlich selbstverständlich sein müsste und kein Thema mehr. Ansonsten wird mich das Thema nicht loslassen und ich freue mich, dass es sozusagen auch Zukunft gibt für diese Einrichtung. Danke schön!

Vorsitzender: Danke! Dr. Klaushofer und dann Mr. Pringle.

### **Univ. Ass. Mag. Dr. Reinhard Klaushofer**

Danke. Mein Name ist Reinhard Klaushofer, ich bin der Leiter der Kommission OLG Linz. Nach dieser letzten Wortmeldung habe ich jetzt fast ein schlechtes Gewissen, dass ich als Mann da am Podium stehe. Aber ich möchte auch noch ein paar Punkte erwähnen in dem Zusammenhang. Das war aber jetzt nicht sarkastisch gemeint, das sollte nur eine auflockernde Einführung sein. Der eine Punkt, was bislang glaube ich nicht erwähnt worden war, bezüglich die Befugnis und das Mandat der Kommissionen oder des Beirates selbst. Prof. Funk hat es angeschnitten. Im Fakultativ-Protokoll ist von Orten an denen Menschen die Freiheit entzogen wird die Rede, das geht über die jetzige Beiratskonstruktion hinaus. Er hat auch angesprochen, dass wir in der jetzigen Tradition private Heime damit nicht verbinden würden. Wir haben aber in Österreich bereits ein Heimaufenthaltsgesetz, dass durchaus auch in diesen Bereichen zur Anwendung kommt und beispielsweise, glaube ich, sicher ein Undenken bewirken würde. Wir haben das beispielsweise in Jugenderziehungsheimen und dergleichen, wo wir ähnliche Situationen haben und wo wir keine rechtlichen Grundlagen dafür kennen. Das alles läuft im Grunde unter dem Titel privater Zwang. Auch das wäre glaube ich dann eine Zuständigkeit für dieses neue Organ. Ich möchte aber auf einen Punkt hinkommen, da glaube ich auch Manfred Nowak in diese Richtung verstanden zu haben. Es ist zu wenig sich nur die Haft anzusehen, sondern es passieren auch schon im Vorfeld der Haft einige Dinge und wie wir wissen passiert auch Folter, wenn wir jetzt vom Extremsten ausgehen, hauptsächlich auch im Vorfeld der Haft und nicht nur in der Haftsituation selbst. Und ich möchte aber nicht nur diese Schattenseite erwähnen, sondern auch die lichte Seite des Ganzen. Dass wir als Kommission uns nicht nur die Haftsituation angesehen haben, sondern letztlich das gesamte polizeiliche Handeln, hat sicher auch dazu beigetragen, dass wir das ganze Handlungsfeld verstanden haben, dass

wir die Berufsgruppe verstanden haben. Es ist meines Erachtens notwendig für das eigene Wissen und für die Qualität und dann auch der eigenen Empfehlungen, dieses gesamte Handlungsfeld zu kennen und eben nicht nur einen Ausschnitt, einen Teilbereich, in dem man isoliert arbeitet. Von dem her glaube ich ist die Frage des Mandats des Beirates nicht nur eine Frage eines Machtgegensatzes zur Regierung oder zur Verwaltung, sondern auch eine Frage der eigenen Arbeitsqualität. Ich möchte auf einen anderen Punkt noch eingehen, nämlich was den Überbau und die Organisation anbelangt. Dass alle in Richtung das Lied der Volksanwaltschaft einstimmen, und das liegt jetzt in der Natur meiner Person, macht mich stutzig. Ich möchte dazu ein paar systematische Argumente nennen. Die Volksanwaltschaft ist ein reaktives Beschwerdeorgan. Dieser NPM, der geschaffen werden sollte, der ist ein pro-aktives Präventionsorgan. Das sind vollkommen verschiedene Dinge und aus gelernter Österreicher sage ich dazu, wenn etwas unter dem Dach eines Überorgans geschaffen wird, dann wird sehr schnell vergessen was sozusagen sich darunter abspielt und es wird dann dahin gestutzt. Das heißt es besteht meines Erachtens durchaus die realpolitische Gefahr, dass es genau auf das zusammengestutzt wird. Und damit möchte ich auf einen weiteren Punkt kommen, den auch Prof. Funk erwähnt hat. Unter diesem Dach, wie es ja so schön im Regierungsprogramm heißt, stellt sich natürlich auch die Gefahr, wie sieht die eigene Organisation aus, wie sieht es mit der eigenen Geschäftsordnung aus, wie sieht es mit den eigenen Mitteln aus. Man ist ja abhängig von einem andern Organ und da kann ich an meine Vorredner anknüpfen. Die Unabhängigkeit ist dadurch natürlich in Frage gestellt. Auch wenn man unter einem Dach eines unabhängigen Organs agiert. Und damit möchte ich auf einen weiteren Punkt eingehen, der sich glaube ich, wenn man das aus dem Blickwinkel eines NPM sieht, noch viel weiter dimensioniert darstellt. Nämlich die Frage, die den Beirat ja oft schon zerrissen hat, der Öffentlichkeitsarbeit. Diese bekommt, wenn man jetzt in ein internationales Gefüge eingebunden ist, eine internationale Dimension. Sprich, man ist ja dann auch berufen zusammenzuarbeiten mit einem internationalen Organ und ich glaube dieser Punkt bedarf noch zusätzlichen Überlegungen. Wir kennen das aus der guten österreichischen Tradition, wie sieht das dann aus mit den Berichten des internationalen Organs. Kann es an das internationale Organ dann 1:1 weitergegeben werden? Wie sieht es mit diesen Inhalten aus? Wie sieht es dann auch in der innerstaatlichen Dimension dazu aus? Auch das erscheint mir ein Punkt zu sein, der unter dem Dach der Volksanwaltschaft noch einiger Überlegung bedürfte. Wir hatten dort nur eine nationale Einrichtung. Wenn wir aber jetzt eine neue Einrichtung schaffen, nach dem fakultativen Protokoll haben wir auch eine internationale Dimension enthalten, die meines Erachtens mit überlegt gehörte. Und einen letzten Punkt noch, den ich auch sehr wichtig gefunden habe, den der 1. Redner glaube ich erwähnt hat: Es ist auch wichtig, dass das Steuerungsgremium, wie auch immer das bestellt wird, wie immer das aussieht, Ahnung hat von der Arbeit vor Ort. Eine der

Erfahrungen von mir, im Beirat selbst, ist, dass die Beiratsmitglieder oft sehr engagiert sind, aber leider nicht wissen wie die Dinge vor Ort laufen, wie sich das in der Dimension vor Ort darstellt. Und folglich auch manchmal nicht die Schlüsse der Kommissionen mit vollziehen können und das erscheint mir auch ein wichtiger Aspekt zu sein, dass sie auch die Möglichkeit und Chance haben dort teilzunehmen. Sie haben heute nach der rechtlichen Konstruktion diese Chance. Aber wie auch richtig erwähnt wurde: Wenn man ehrenamtlich schon mit Papierstößen überdimensional eingedeckt ist, dann hat man natürlich relativ wenig Lust auch noch Besuche mit den Kommissionen mit zu erstatten und dafür habe ich auch Verständnis. Diese Paar Punkte wollte ich noch erwähnen. Danke.

Vorsitzender: Danke, das zuletzt Gesagte ist tatsächlich immer ein Problem gewesen. Wir haben es pragmatisch, ohne statutarische oder rechtliche Grundlage so gelöst, dass die Kommissionsleiter das Recht hatten an jeder Beiratssitzung teilzunehmen und dort ihre Probleme und Anliegen auch mündlich vorzubringen, natürlich ohne Stimmrecht. Das wurde in den letzten Zeiten von den Kommissionsleitern doch sehr stark genützt. Ein internationaler Gast bitte.



## **Matthew Pringle**

Guten Tag meine Damen und Herren. Mein Name ist Matthew Pringle und ich bin von der Association for the Prevention of Torture (APT). Bitte verzeihen Sie mir, dass ich auf Englisch spreche. Ich denke, wenn ich zu diesem Zeitpunkt an einem Freitagnachmittag versuchen würde, Deutsch zu sprechen, würde ich schuldig gesprochen werden, Sie grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und Strafe auszusetzen. Ich werde das also nicht tun, sondern, wenn Sie mir erlauben, bei meiner Muttersprache bleiben.

Ich glaube, dass dies eine wirklich vorzügliche Veranstaltung war und ich möchte dem MRB zur Organisation dieses ersten Events gratulieren. Es war ein sehr, sehr, sehr guter Start.

Genau vor einer Woche war ich im schönen Dublin in Irland und ich stand in einem ähnlichen Raum wie diesem, um über das Zusatzprotokoll zu sprechen. Ich war darum ersucht worden, darüber zu sprechen, was diesbezüglich in anderen Europäischen Ländern

passiert. Das ist wahrscheinlich die am häufigsten gestellte Frage, die wir bekommen. Ich gab also verschiedene Beispiele und erwähnte nebenbei, dass ich eine Woche später in das schöne Wien reisen werde, um mir eine Diskussion über das Zusatzprotokoll anzuhören. Ich beendete meinen Vortrag und setzte mich nieder. Die erste Frage war: Was macht Österreich um einen NPM zu schaffen? Das ist verständlich. Österreich ist wie Irland wie viele andere Länder – alle sind im selben Boot. Viele Länder haben das Dokument bereits ratifiziert. In Theorie hätten sie ihren NPM bereit eingerichtet haben sollen. Es gibt einige sehr gute Gründe, warum das nicht der Fall ist. Es ist nicht die einfachste Aufgabe in der Welt. Wenn Sie sich Art. 17 bis 23 des Textes des Zusatzprotokolls anschauen, werden Sie sehen, dass der Text verhältnismäßig fordernd, anspruchsvoll bezüglich der Eigenschaften, die diese nationalen Mechanismen haben sollten, wie deren Unabhängigkeit, deren Befugnisse und Rechte, die große Anzahl an Plätzen der Anhörung, die diese Mechanismen aufsuchen können sollen, ist. Ich denke, dass es auch sehr wichtig ist, festzuhalten, dass dies keine kostenneutrale Aufgabe ist. Manfred Nowak, Sie deuteten dies in Ihrem Bericht an die UN Generalversammlung letztes Jahr an. Im Bericht des Sonderberichterstatters gab es einen ganzen Abschnitt über das Zusatzprotokoll. Wenn Sie ihn noch nicht gelesen haben, lesen Sie ihn. Ich empfehle es Ihnen. Manfred Nowak wies über Österreich sprechend daraufhin: Dies [die Umsetzung des Zusatzprotokolls] wird Geld kosten. Nun haben Staaten widerstreitende Forderungen an den Staatshaushalt. Es ist verständlich, dass bestimmte Länder – um Deutschland nicht zu erwähnen – bei der Art und Weise wie sie ihren NPM ausstatten recht geizig sind. Aber hier in Österreich haben Sie, meine ich, sehr viel Glück: Sie haben einen Raum voll mit Experten. In bestimmten Ländern, in die ich reise, gibt es diese Fachkenntnis nicht. Die Position, von der Sie starten, ist also eine sehr glückliche. Und ich habe Vertrauen darin, dass Sie in den kommenden Monaten noch weiteren Fortschritt machen werden. Ich möchte auch betonen, dass wenn Sie sich entschieden haben werden, was Sie als Ihren nationalen Mechanismus haben wollen, dieser Mechanismus nicht aufhören wird, sich zu entwickeln. Jede Einrichtung, jeder Beobachtungsmechanismus kann sich mit der Zeit durch Erhöhung der Mittel, gesteigerte Fachkenntnis, unterschiedliche Ausübung verbessern. Ich möchte auch betonen, dass auch wenn Sie sich im kommenden Jahr für eine Einrichtung entscheiden, bedeutet dies nicht, dass Ihre Entscheidung in Stein gemeißelt sein muss. Es ist nicht gesagt, dass Sie [den Mechanismus] in der Zukunft, vielleicht in zwei drei Jahren, falls Sie sich für das Model in der Volksanwaltschaft entschieden haben und sich das als nicht ideal herausstellt, nicht ergänzen können. Es ist möglich. Nichts ist in Stein gemeißelt. Aber was ich noch abschließend sagen will, ist zu betonen, was Prof. Lasocik betreffend die Wichtigkeit einer offenen, transparenten und umfassenden Diskussion über das, was dieser nationale Mechanismus sein wird, sagte. Weil wenn dieser keine Legitimität in den Augen der Zivilgesellschaft hat, wenn der Prozess keine

Beratungen inkludiert, wird das Endprodukt, der endgültige Mechanismus keine Legitimität in den Augen der österreichischen Zivilgesellschaft – Menschen wie Heinz [Pazelt] – haben und dies wäre natürlich sehr, sehr wichtig. Es gibt eine Reihe von Ländern, die ernstlich in Erwägung ziehen, die Zivilgesellschaft herein zu bringen, um am nationalen Mechanismus teilzunehmen. Ein sehr, sehr gutes Beispiel dafür ist Slowenien. Als Slowenien das Zusatzprotokoll im Jänner dieses Jahres einsetze, machte es eine öffentliche Aussage, wonach der nationale Mechanismus zwar die Ombudsmann Institution sein wird, dies aber die Möglichkeit haben wird, NGOs mit der Aufgabe, die Beobachtung durchzuführen, zu beauftragen. Wie auch immer – es wird spät. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und alles Gute mit Ihrem nationalen Ablauf.



Vorsitzender: Danke. Frau Jaquemar:

### **Mag. Susanne Jaquemar**

Ich komme vom Vertretungsnetz Sachwalterschaft – Patientenanwaltschaft – Bewohnervertretung. Ich selbst bin Leiterin der Bewohnervertretung, Juristin und Ergotherapeutin. Ich greife das Thema der Erweiterung des Mandats auf die Alten-, Behindertenbereiche, Pflegeheime und auf die Psychiatrischen Krankenhäuser auf. Ich möchte einfach ausführen, auf Basis des Unterbringungsgesetzes bzw. des Heimaufenthaltsgesetzes sind die Patientenanwälte unserer Organisation und die Bewohnervertreter/Innen in genau diesen Einrichtungen der Alten- und Behinderteneinrichtungen und der Psychiatrie im Bereich der Freiheitsbeschränkungen zur Überprüfung der Freiheitsbeschränkung tätig. Das heißt, sie sind vor Ort mit ihrer Expertise. Es ist ein multiprofessionelles Team. Sie bringen da einige Voraussetzungen mit, die auch schon angesprochen wurden. Sie sind Psychologen, Soziologen, Juristen, Behindertenbetreuer, die in ihren Professionen dort als unabhängige gesetzliche Vertreter zur Überprüfung von Freiheitsbeschränkungen zuständig sind und wo es darum geht, Alternativen zu finden, zu diesen Freiheitsbeschränkungen, um diese zu minimieren. In diesem Sinn würden wir es sehr begrüßen, wenn wir in diesen neuen NPM mit dem weiteren Mandat eben auch mit dieser Expertise aufgenommen werden würden und diese genutzt werden könnte. Danke.



## **Anhang: Englische Originaltexte**

**Univ. Prof. Dr. Zbigniew Lasocik**

### **General points to be raised and discussed during meeting in Vienna September 14, 2007**

1. Everybody should be aware that SPT just started its activities. So far only two one-week sessions had been held. The SPT spent most of the time to discuss place of the SPT in the anti-torture environment (cooperation with other actors), rules of procedure, methodology of our work and program of visits, etc. SPT has also participated in a training on prison visit organized by ICRC.
2. For that reasons SPT has so far very little experience in implementation of the OP CAT. On the other hand expertise of the members and support declared by State Parties give much hope that it will be successful. I will give short overview of SPT work so far.
3. To implement OP CAT the SPT has decided to start series of country visits. Four countries had been chosen according OP CAT. Visits are now being prepared. State Parties to be visited expressed interest and strong support for the missions. As CPT experience confirms good cooperation with local authorities is essential.
4. SPT takes strong position on the need for follow-up visits – I will talk on that.
5. Cooperation with NPMs is considered as one of the key elements of the success of the SPT. It has been heavily discussed during both SPT sessions. SPT even decided that special training should be organized for SPT members on this issue (in November).
6. From information on NPMs available at this stage one can learn that there is no single model of setting up such bodies. The institutions and organizations nominated by the governments of the State Parties to serve as NPMs range from departments of the ministry of justice to independent NGOs. Often Human Rights Commissions are nominated.
7. Well functioning NPM should be organized according to Paris Principles. There are two essential principles for NPM to perform its difficult task. One is expertise and experience in combating torture. Second is independence, both in terms of structure and resources.
8. The main elements of construction of the NPM:
  - legal status
  - pluralism

- cooperation with the government
- instruments and activities
- safeguards of the independence

I will comment on the Paris Principles and these elements.

9. From the point of view of the implementation the OP CAT best possible cooperation between SPT and the NPMs is absolutely essential.
10. One should also remember that there is verity of international documents adopted especially by UN and Council of Europe to deal with national human rights institutions which ought to be mentioned.
11. Finally, we have to take into account the system of OSCE field missions equipped with human rights and human dimension commitments (including torture).

### **Prof. Dr. Zbigniew Lasocik**

Good afternoon;

Mr. President, ladies and gentlemen!

This is an absolutely great honour for me to be here in Vienna and to take the floor at such gathering.

It is an honour for me also because I have been asked to be here to represent the Subcommittee on Prevention of Torture (SPT) which is a newly established UN-body to deal with this important topic.

I think what is important is that the message of this meeting is quite simple because Austria has not ratified the Optional Protocol but Austria organizes such an event to discuss how the national preventive mechanism (NPM) has to function and invites people representing different international institutions. And this is a very good sign, a very good signal for the international community and I would like to underline this plus – please be aware – that this is for the first time that a member of the SPT takes part in such a – working - gathering.

Austria is in many senses a privileged country but in one sense in terms of torture, the prevention of torture it is extremely privileged because in this room there is a person who is “the person” of the prevention of torture: Prof. Manfred Nowak who is the Special Rapporteur of the United Nations and a well recognized expert in this field and I am pleased that Mr. Nowak is in this room.

I was asked to share with you several thoughts and comments on your way of creation of a NPM and I was asked not because I do it in my professional work because I am an university professor dealing with human rights and criminal law and criminology but I was asked to do this as a member of this newly established UN-body.

As every body knows this body was actually established last year and so far we had only two sessions – we plan every session in Genevre in February and in June – where mostly the committee spent time on the discussion what would be the position of the subcommittee in the huge field of the prevention of torture around the world, what would be its position vis a vis other actors like the Special Rapporteur, the CAT (Committee against Torture) and other international organisations, CPT and others.

[Let me only ask the question if this is ok with my English. I am sorry I don't speak German. I do some but I would never dare to speak German in front of so many German speaking people. Is that ok with my English? Is translation needed?]

And during our discussion one thing got obvious. The meaning of prevention, the SPT is to prevent torture – I would like to underline – not to control, not to be tough, not to be critical, not to be this and that but to prevent. To do everything what is possible not to allow torture to occur. From that point of view our visits play an important role in our program. So are the follow up of this visits. But what is absolutely essential in our work is a very good cooperation with the NPM. And this mechanism – as much as I understand and as much as I know – is now created in Austria which is absolutely important. And what I like to underline is that many countries try to do that. They try to set up a NPM before the ratification of the OPCAT which is a very good step. It is very wise to prepare ground for the ratification because as you know – in front of experts and lawyers it is useless to say – but there are terms that you have to be ready for inspection and the NPM should be ready.

But of course everybody expects from SPT this visits and comments on visits and knowledge. That is why we started to prepare our program of visits. As you know – four countries were selected according to OPCAT. This are – in fact each country represents a different continent. This information is available. And the first visit will take place in October which means that after ten month of existence the committee is well prepared for its function plus it plans the first visit into the field.

Visit is – as we said – only one part of our job and the second one is the follow up. We will do our best not to finish our contacts with the countries regarding visits on this first visit but we would love to continue and have as much as possible contact as a follow up to receive information even – if necessary – to go there again and see what happens.

But since we are gathered here to discuss the NPM let me focus on that. In the discussion of SPT it was absolutely obvious for everybody that if we SPT want success this

success relies on the NPM. Otherwise or in other words – there is no success for SPT if there is no success for the NPM around the world. And this task is very difficult because – as you can imagine – there are two sorts of points of view on this mechanism. On the one side there is a problem of independence, sovereignty of the state and international expectations. That is way the NPM should be prepared, established, constructed in such a way to satisfy international expectations but at the same time satisfy national ambitions, expectations. This is very difficult and this is very fragile if I may subject. But from our discussion one point is absolutely clear – independence of the NPM is the only and the main safeguard of the success of NPM. Everybody knows the Paris Principles. There is no point to refer to them. There are ways and tools how this independence can be guaranteed. But please take into consideration that if you read OPCAT and Paris Principles one thing is obvious that this so called “functional independence” should be guaranteed by the state. Than if we go to other things like financial independence or gender balance or professional knowledge than the language is different. Than the law uses phrases like “undertake to make available” for example resources or “takes necessary measures” or “shall give due consideration” – I mean the language is a bit [softer] except in one point when it says about functional independence that “it should be guaranteed by the state”. Whenever the NPM is not independent state should be blamed. It is as clearly as that.

Since we have excellent database prepared by APT and if you read that database and you see by the models which were taken by the different countries it is obvious that the national models are very different and the vary from completely independent NGOs being selected to situations where even institutions which are part of the ministry of justice are nominated as NPM. In the second example there is a doubt – there might be a doubt – whether an institution which is obliged to prevent torture and keep eyes open on this topic can be completely independent being a part of the ministry of justice. This has been criticized or commented but again – as I said – this is a very delicate matter because this is the problem of clash of two points of view. But let me stress that the SPT position is very clear: we will do our best that the NPM are independent and can safely perform their duties without any interference of the government, broadly of the executive.

What are the other safeguards of the independence of the NPM? You can read them both from the Paris Principles but first of all you can read them from OPCAT: Like for example direct confidential contact with SPT; support for the NPM from the SPT; examination of recommendations. I don`t want to go into details because you know that well. But an other point is this – to follow the rules and to be effective and independent NPM should have a very good cooperation with SPT. And this is another point which I like to raise and make it clear that SPT expects from the states that they will do there best to ensure that there is good cooperation between NPM and SPT.

Such obvious things like confidentiality of information gathered by the NPM or a ban of disclosure of any information gathered or an obligation to publish reports - this are things which are quite obvious for everybody who understands really independence of the NPM.

But our tasks as an international community involved in the prevention of torture are not only locally based. Let me for two seconds look at the problem from an international perspective. I think the Austrian way to the implementation of OPCAT is very good because there is a proposal to change the constitution and this is the best possible way to guarantee the independence of the NPM. But at the same time we have to keep eyes open at how this institution is structured. And this is part of our job as international community that we have to support NPMs around the world to struggle for their independence. On the other side we have to feel free to press, influence, argue and discuss with the states that they have to be supportive. That is our obligation.

The second obligation is the promotion of a society without torture. Everybody knows what is the meaning of this phrase so I don't want to go into this.

And the third obligation is that we have to do everything to make sure that there is no ratification without – because as you know OPCAT gives, opens the door for reservations for part three and four which deal with monitoring and visits – so we have to do what ever is possible to make sure that there is no ratification with this reservation, that everybody who wants to ratify should also except that there is also part three and four in the OPCAT. This is extremely important. Otherwise there is a break or there is a gap for three years – possibly – that there is a ratification of the OPCAT and there is no NPM.

Why is the role of NPM so important? First it is so important because they can cooperate closely and perform and train and teach and get information directly with police, prison administration and not necessarily via the government. So the NPM is a self standing subject of activities to prevent torture and it does not need support of the government except financial resources. Second – being on the spot NPM can easily react to different situations, for difficult situations, react for cases. SPT on the other side can be rather focused on legal reforms, systemic reforms and looking at the system from outside. This is a very wise division of labour between NPM and SPT.

Finally we tend to forget that there is another instrument of SPT which is sort of forgotten. I mean the fund, the special fund to support the implementations of the recommendations of the SPT. Because it is very easy to go somewhere and to say do this and that because we think that this is good. and especially if you are European and you go to Asia and say this is very good for you – fine – but we have to be consistent and say since we think that this is good we have to convince you and than we have to support you if we really think that this is good and you agree. And this is the idea and philosophy of the fund. I think

NPMs especially in countries doing well – let me put it in this way – that they should feel obliged to support this fund. This is an important task of the NPM which was not directly mentioned in the OPCAT but it is important according to SPT. And a very last point on this is that NPMs should also educate no matter whether it is in schools, universities, police schools, prison academies or what ever it is. It should be done.

Finally as an academic I have to say some words about getting or gathering information. We spoke this morning with two gentlemen during breakfast that we made to think about an international program of writing dissertations by students, masters or bachelor, doctors on prevention of torture. And if at the end of this project, program we have forty or fifty dissertations prepared by students finishing studies describing or commenting on NPMs that would be absolutely excellent knowledge to support the work done by APT.

And finally a few words about the Austrian model. I think that Austria still has some questions to answer. What is interesting in this model is that there will be two levels, a regional level and a central level; one would like to know what would be the cooperation, the way of cooperation between these two levels. The board does an excellent job in the human rights field, precisely in our field of the prevention of torture in the police stations but of course we have to bear in mind that the NPM should also deal with many other institutions like of course prisons, army detention places, care homes, juvenile institutions, psychiatric hospitals. That is why as we go back to OPCAT and Paris Principles one of the best elements of the construction of the NPM is experienced and well trained personnel. You can imagine that it is a completely different situation if you monitor prisons or psychiatric hospitals or police stations.

Last sentence – I think – the human rights advisory board in Austria has an excellent background to play a key role in establishing a NPM but it would be useful to answer the questions about the independence of the NPM, the internal construction of this system, the relation between central elements and regions and the long list of places to be visited as part of our mandate. I think it would be very appropriate to wish you luck because you are on a very good way to a great success. I personally wish you success and probably on behalf of SPT I can do that as well.

Thank you very much for your attention and excuse me that I only could speak in English and not in German. Thank you.

## **Dr. Lasocik**

Thank you very much Mr. Chairman.

[Let me say] a few sentences just to comment [on] the excellent presentations and voices in the discussion.

The first sentence is on the nature of torture. We tend to think that torture is just individual behaviour of somebody, of X. This is absolutely wrong. The problem with torture is that it is not the misbehaving of somebody. The problem with torture is that this is accepted by the system and is not seen by the system. And we have to think about torture in this light. It is not individual pathology. It is the pathology of the system.

The second comment refers to civil society. The role of civil society can not be reduced to just taking part in NPMs. From the very beginning they have to be consulted, they have to be asked any question about the structure of the NPM. Than they have to be part of it. Otherwise there is no legitimacy for this institution. But this institution should be legitimized from the very, very, very beginning.

Than we can not use the argument – I think – that it is easier to work when the structure is – let us say – placed in the ministry of the interior because we control police. Because one can ask [the] question: How about psychiatric hospitals? Than we have to set up another institution within [the] ministry of health. It should be [an] independent institution with [a] very wide and broad mandate.

[The] NPM is not an NGO. It is not [a] typical NGO. Because [the] typical NGO has [the] right to know and they ask and they have to get answers – let us say – from the government. And this is normal in civil society. But [the] NPM gathers very sensitive information, fragile information. And the obligation of the state is not just to give [the] information but to protect [the] information including the immunity of the members of [the] NPM. So in fact we go two, three, four, five steps ahead in construction of this phenomenon.

Than [let me say] one sentence about approval of visits. In civil society there is not something like agreement or approval of institutions to be visited. It is our right to visit any institution which is within the borders of a particular country, nation, whatever we can call it. It is our right to control any institution. [The] NPM will be successful only provided that the problem of torture is a subject of national debate.

And finally [there] is nothing wrong if there are different institutions dealing with prisons. I agree with you that you might think that our commission does something in prison and there will be another one doing different things. If you are unhappy with your institution it is probably [the] better way to improve [the] activities of this institution because the NPM will

not deal with many, many things you do successfully in your commission. So there is plenty of space and activities for all of us. And NPM is very focused on [the] prevention of torture.

And [let me say a] last sentence about [the] media. [It is] rather an advice than a comment. For the future there should be only one voice from the NPM. It is very important. There is no public debate with media on the activities of [the] NPM. There is only one person who speaks on behalf of [the] NPM. This is so important and the subject is so touchy that there is non space for discussion, different opinions, and debate: One voice, simple voice to the media. [It is] very simple.

Thank you very much.

## **Matthew Pringle**

Good afternoon ladies and gentlemen.

My name is Matthew Pringle and I am from the Association for the Prevention of Torture (APT). Please forgive me for speaking in English. I think if I try to speak German this time on a Friday evening I probably will be found guilty to subjecting you to cruel, inhuman and degrading treatment and punishment. So I won't, I'll stay in my mother tongue if you permit me.

I think that has been a really excellent event and I would congratulate the MRB on staging this first event. It's been a very, very, very good start.

Exactly a week ago I was in beautiful Dublin in Ireland and I was standing in a similar room as this taking about the Optional Protocol. And I was asked to give a presentation regarding what's happening in other European countries. And this is probably the most frequently asked question we get. So I gave various examples and I mentioned in passing that one week later I would be travelling to beautiful Vienna to listen to a discussion about the Optional Protocol. I finished my presentation and I set down. The first question was: What's Austria doing to set up a NPM? This is understandable. Austria like Ireland like a lot of other countries – all are in the same boat. Many countries have already ratified the instrument. In theory they should have had in place their NPM. There are some very good reasons why they haven't. It's not the easiest task in the world. If you look at art. 17 to 23 of the Optional Protocol text you will see that the text is quite exacting, demanding regarding the attributes that these national mechanisms should have such as their independence, their authority and powers, the wide range of different places of detention these mechanisms can go to. I think it's also very important to stress that this is not a cost neutral exercise. Manfred Nowak, you made this point in your report to the UN general assembly last year. In the special



rapporteurs report there was a whole section on the Optional Protocol. If you haven't read it go and read it. I recommend it. But Manfred Nowak made this point talking about Austria: This is going to cost money. Now states have combating demands on the state bourse. And it is understandable that certain countries – not naming Germany – being quite cheap about the way they setting up their national mechanism. But here in Austria I think you are very lucky: you got a room full of experts. In certain countries I go to there isn't this expertise. So where you are starting from is [that] you are in a very fortunate position. And I have every confidence that in the oncoming month you progress further. I'd also like to stress that once you have decided on what you want as your national mechanism that mechanism will not stop evolving. Every mechanism, every monitoring mechanism can improve over time by increased resources, increased expertise, and different practices. But also I'd like to say that even if you decide on a mechanism in the coming year it doesn't mean that your decision has to be set in stone. There is nothing to say that in the future, may be two or three years down the line, if you go for this model in the Volksanwaltschaft [and] if this doesn't prove to be ideal that you can't supplement it. It is a possibility. Nothing is set in stone. But what I also like to say finally is to stress what Prof. Lasocik has said regarding the importance of having an open, transparent and inclusive discussion on what this national mechanism will be. Because if it doesn't have legitimacy in the eyes of civil society, if the process does not include any consultation the final products, the final mechanism will not have legitimacy in the eyes of Austrian civil society – people like Heinz [Patzelt] – and this of course is very, very important. There are a number of countries who is seriously considering bringing in civil society to be part of the national mechanism. A very, very good example of this is Slovenia. When Slovenia has seeded to the Optional Protocol in January this year it made an official statement saying that its national mechanism will be the Ombudsman's institution but it would have the ability to task NGOs with the job of undertaking the monitoring. Anyway – it is going late. Thank you very much for your attention and good luck with your national process.