

# Aufzeigen und Empfehlen

**Sie besuchen unangekündigt Polizeiinspektionen und Polizeianhaltezentren, sehen in Anhaltebücher ein, führen Gespräche mit Angehaltenen und Schubhäftlingen. Seit zehn Jahren gibt es den Menschenrechtsbeirat und seine Kommissionen im Bundesministerium für Inneres.**

**A**usgangspunkt für die Einrichtung des Menschenrechtsbeirats im Bundesministerium für Inneres war die anlässlich zweier Monitoring-Besuche in den Jahren 1990 und 1994 an Österreich gerichtete Empfehlung des *Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)*, ein unabhängiges Organ mit der regelmäßigen Inspektion der Haftbedingungen in den Polizeianhaltezentren zu betrauen. Legistische Vorarbeiten waren bereits gediehen, als am 1. Mai 1999 der nigerianische Schubhäftling Marcus Omofuma während seiner Abschiebung auf dem Flug von Wien nach Sofia erstickte, nachdem er von den begleitenden Beamten zwecks Ruhigstellung an seinen Sitz gefesselt und sein Mund verklebt worden war.

Der damalige Innenminister Karl Schlögl ließ daraufhin den MRB schon vor der parlamentarischen Beschlussfassung über die Novelle zum Sicherheitspolizeigesetz (SPG) im Verordnungsweg einrichten. Wenige Tage nach Konstituierung des Beirats am 5. Juli 1999 beschloss der Nationalrat die SPG-Novelle 1999. Am 1. September desselben Jahres traten die Bestimmungen in Kraft (§ 15 a bis c SPG).

Der Menschenrechtsbeirat hat elf Mitglieder und ebenso viele Ersatzmitglieder. Sie werden von der Bundesmi-

nisterin für Inneres für drei Jahre bestellt. Für die Person des Vorsitzenden und seiner Stellvertreterin kommt dem Präsidenten des VfGH das Vorschlagsrecht zu, die Wahl ist aus dem Kreis der Verfassungs- und Verwaltungsrichter bzw. der Personen mit Lehrbefugnis in österreichischem Verfassungsrecht zu treffen. Drei (Ersatz-)Mitglieder werden ohne Vorschlagsrecht von dritter Seite von der Bundesministerin für Inneres bestellt, je ein weiteres (Ersatz-)Mitglied wird vom Bundeskanzler und von der Bundesministerin für Justiz vorgeschlagen. Fünf (Ersatz-)Mitglieder werden von privaten gemeinnützigen Einrichtungen nominiert, die sich der Wahrung der Menschenrechte widmen. Derzeit sind dies *Caritas, Diakonie, SOS Menschenrechte, Verein Menschenrechte und Volkshilfe*.

Die Auswahl der Organisationen trifft die Bundesministerin für Inneres. Diese Zusammensetzung soll den Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und Angehörigen der Sicherheitsexekutive und der mit ihnen zusammenarbeitenden Ministerien garantieren und institutionalisieren.

**Beratung und Aufzeigen struktureller Mängel.** Über die CPT-Empfehlung zur Errichtung eines Haftprüfungsorgans hinaus wurde der MRB mit der Befugnis zur Beratung der Bundesmi-

nisterin für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte ausgestattet. Dazu obliegt es dem Beirat, die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, der sonst dem BMI nachgeordneten Behörden und der zur Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen. Der MRB ist nicht zur straf- oder disziplinarrechtlichen Beurteilung von Vorfällen berufen und auch keine Anlaufstelle zur Behandlung individueller Beschwerden. Seine Aufgabe besteht im Aufzeigen struktureller Mängel – das kann auch in Bezug auf besonders gelagerte Fälle geschehen, die den Kommissionen zur Kenntnis gelangen.

Seine Verbesserungsvorschläge unterbreitet der Beirat in Form von Empfehlungen. Bis 28. Mai 2009 hat er 340 Empfehlungen an das BMI abgegeben. Diese werden von einer Arbeitsgruppe des Beirats laufend auf ihre Umsetzung durch das Ministerium evaluiert.

Zur umfassenden Aufarbeitung bestimmter Probleme kann der MRB – der alle sechs Wochen zu Sitzungen zusammentrifft – Arbeitsgruppen einsetzen, zu denen häufig externe Experten beigezogen werden. Derzeit werden in den Arbeitsgruppen unter anderem folgende Themen diskutiert:

- Dialog um den Bau des Schubhaftzentrums Leoben,

## MENSCHENRECHTSBEIRAT

### Berichte und Stellungnahmen

- Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des BMI – Änderung des FremdenpolizeiG, AsylG und NAG (2009)
- Rechtsschutz für Schubhäftlinge (2008)
- Haftbedingungen in Anhalteräumen der Sicherheitsbehörden (2008)
- Polizei als Täter? Umgang des Staates mit Misshandlungsvorwürfen (2007)
- Gesundheitsversorgung in der Schubhaft (2007)
- Stellungnahme zum Fremden- und

Asylrecht (2007)

- Menschenrechte in Aus- und Fortbildung der Sicherheitsexekutive (2005)
- Menschenrechtsverteidiger (2005)
- Stellungnahme zur Anhalteordnung neu (2005)
- Stellungnahme zum AsylG und FremdenpolizeiG 2005 (2005)
- Reaktion auf behauptete Menschenrechtsverletzungen (2004)
- Einsatz polizeilicher Zwangsgewalt – Risikominimierung in Problemsituationen (2004)
- Sprachgebrauch in der österreichischen Sicherheitsexekutive (2004)

- Stellungnahme zur Bundesbetreuungsrichtlinie (2003)
- Medizinische Betreuung von angehaltenen Personen (2002)
- Information von angehaltenen Personen (2002)
- Menschenrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Anhaltung von Frauen (2001)
- Minderjährige in Schubhaft (2000)
- Problemabschiebungen (1999)

Berichte, Stellungnahmen und Jahresberichte des MRB: [www.menschenrechtsbeirat.at](http://www.menschenrechtsbeirat.at)



**Der Menschenrechtsbeirat beobachtet die Tätigkeit der Sicherheitsbehörden und überprüft sie begleitend.**

- Verbesserung der medizinischen Betreuung in den Polizeianhaltezentren,
- Verbesserung des Rechtsschutzes von Schubhäftlingen,
- Untersuchung von Misshandlungsvorfällen,
- Auswirkungen des Fremdenrechtspakets 2005.

Der Beirat befasst sich verstärkt mit den Anhaltebedingungen von Schubhäftlingen. Auch der überwiegende Anteil seiner seit 1999 beschlossenen Empfehlungen betrifft die Anhaltung von Menschen in Schubhaft.

**Kommissionen.** Die meisten Berührungspunkte mit dem Menschenrechtsbeirat ergeben sich für die Angehörigen der Sicherheitsexekutive auf Ebene der Kommissionen. Charakteristisch ist die institutionelle Verknüpfung des Beratungsgremiums mit unabhängigen Monitoring-Kommissionen, die als Sachverständige und gleichsam verlängerter Arm des Beirats die eigentliche Arbeit der begleitenden Überprüfung der Anhaltung von Menschen an Dienststellen der Sicherheitsexekutive leisten und Orte der Ausübung verwal-

tungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (Razzien, Demonstrationen, Flugabschiebungen und Großveranstaltungen wie die EURO 2008) beobachten. Seit Aufnahme ihrer Tätigkeit im Juli 2000 haben die Kommissionen rund 3.500 Dienststellen besucht und Gespräche geführt sowie knapp 500 Razzien, Demonstrationen und dergleichen beobachtet.

Die sechs Kommissionen sind nach regionalen Gesichtspunkten eingerichtet, drei für den Sprengel des OLG Wien, und je eine für die OLG-Sprengel

## MENSCHENRECHTSBEIRAT

### Die Vorsitzenden

- Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger: 5. Juli 1999 bis 31. Dezember 2002.
- Univ.-Prof. Dr. Bernd Christian Funk (stv. Vorsitzender bis 31. Dezember 2008), interim. Vorsitzführung: 1. Jänner 2003 bis 5. Februar 2003.
- Präsident des OGH i. R. Dr. Erwin Felzmann: 6. Februar 2003 bis 15. September 2007.
- Univ.-Prof. Dr. Gerhart Wielinger: seit 16. Oktober 2007. Stv. Vorsitzen-

de seit 1. Jänner 2009: Univ.-Prof. Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer.

### Mitglieder/Ersatzmitglieder

- GD Mag. Dr. Herbert Anderl/Bgdr. Willibald Liberda (BMI)
- Mag. Johann Bezdeka/Mag. Peter Andre (BMI)
- Dr. Franz Ruf/Dr. Michaela Pfeifenberger (BMI)
- Mag. Christian Pilnacek/DDr. Wolfgang Bogensberger (BMJ)

- Dr. Anna Sporrer/Dr. Angela Julcher (Bundeskanzleramt)
- Mag. Wilfried Embacher/Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Benedek (Caritas)
- Univ.-Prof. DDr. Nikolaus Dimmel/Mag. Martin Schenk (Diakonie).
- Univ.-Prof. Dr. Benjamin Kneihl/Dr. Metin Akyürek (SOS Menschenrechte)
- Günter Ecker/Mag. Vesna Kolic (Verein Menschenrechte)
- a. o. Univ.-Prof. Dr. Alois Birklbauer/Mag. Michael Weiss (Volkshilfe)

Linz, Innsbruck und Graz. Leiter und Mitglieder der Kommissionen werden auf Vorschlag des MRB durch die Bundesministerin für Inneres für die Dauer von vier Jahren bestellt. Dem Vorschlag hat eine Ausschreibung voranzugehen. Als Leiterin oder Leiter ist eine auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannte Persönlichkeit zu bestellen, die weiteren Mitglieder sind Expertinnen und Experten aus den Bereichen Medizin, Psychologie, Sozialarbeit, Rechtswissenschaften usw. Angehörige der Sicherheitsexekutive sind von der Kommissionstätigkeit ausgeschlossen.

**Die Besuche von Haftorten** erfolgen sowohl routinemäßig und flächendeckend als auch bei Bekanntwerden besonderer Umstände, wobei es keiner Ankündigung bedarf. Die Kommissionen trachten danach, mit den Sicher-

heitsorganen Problemfelder zu identifizieren, die polizeiliche Praxis in menschenrechtlicher und humanitärer Hinsicht zu verbessern sowie in Einzelfällen Mängel abzustellen.

Auch die Arbeitssituation der Beamtinnen und Beamten wird thematisiert, stehen doch die Wahrung der Menschenrechte innerhalb der Organisation und menschenrechtskonformes polizeiliches Handeln im Außenverhältnis in enger Beziehung zueinander. Über sämtliche Besuche, die dabei wahrgenommenen menschenrechtlich relevanten Aspekte sowie notwendig erscheinende Maßnahmen und Anregungen wird an den Menschenrechtsbeirat berichtet. In schwerwiegenden Fällen können „Dringlichkeitsberichte“ erstattet werden, damit der MRB und das BMI sofort reagieren können.

„Der MRB hat einen wesentlichen Beitrag zur Bewusstseinsbildung über

Menschenrechte und deren Bedeutung für die Arbeit der Polizei gebracht“, sagt Walter Suntinger, Beiratsmitglied der ersten Stunde und derzeit Mitglied der Kommission OLG Wien 2. „Wenn auch die Position und Haltung innerhalb des Polizeisystems kritisch sein mag, so ist klar: Den Menschenrechtsbeirat als nicht zu vernachlässigenden Akteur gibt es, mit den Menschenrechten muss sich das Polizeisystem kritisch auseinandersetzen.“ Suntinger verweist in diesem Zusammenhang auf eine Arbeitsgruppe des Beirats, in der versucht wurde, die Rolle der Polizei im Hinblick auf Menschenrechte neu zu definieren und dazu Elemente eines positiven Verständnisses von Polizei als Menschenrechtsschutzorganisation zu entwickeln. Die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe wird in einem Projekt des Innenministeriums weitergeführt.

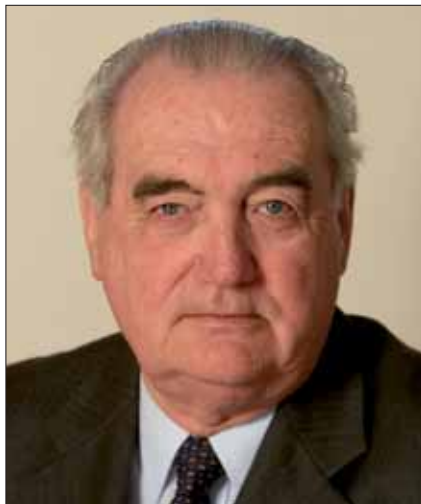
Caroline Paar

## NATIONALER PRÄVENTIONSMECHANISMUS

### MRB und OPCAT

Am 25. September 2003 hat Österreich das Fakultativprotokoll zur UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (*Optional Protocol to the Convention against Torture and other cruel, inhuman or degrading Treatment or Punishment – OPCAT*) unterzeichnet, das im Juni 2006 nach der Ratifikation durch mehr als 20 Vertragsstaaten in Kraft getreten ist.

Eine Ratifizierung dieses Protokolls durch Österreich würde die Schaffung eines „Nationalen Präventionsmechanismus“ nach den Pariser Prinzipien nach sich ziehen. Bereits heute nimmt der MRB, beschränkt auf den Vollzugsbereich des BMI, viele Aufgaben wahr, die ein „Nationaler Präventionsmechanismus“ für alle Bereiche staatlich legitimierter Anhaltung von Personen aufweisen müsste, so auch im Justizbereich oder in Fällen der Unterbringung. „Ich bin immer wieder dafür eingetreten, die Arbeit des Beirats auch auf andere Bereiche der Anhaltung auszudehnen, insbesondere auf den Strafvollzugsbereich“, sagt Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger, der erste Vorsitzende des MRB von 1999 bis Ende 2002. Aus verfassungsrechtlicher, struktureller Sicht wäre es für



**OGH-Präsident i. R. Erwin Felzmann: Vorsitzender des MRB von 2003 bis 2007: „Ausbau des Menschenrechtsbeirats als große Chance.“**

Holzinger auf Dauer „logisch, den organisatorischen Unterbau unabhängig von einem Ministerium einzurichten und die Tätigkeit des MRB damit zu verselbständigen.“ Dr. Erwin Felzmann, MRB-Vorsitzender von 2003 bis 2007, verfolgte während seiner Funktionszeit die Weiterentwicklung auf völkerrechtlicher Ebene genau mit und brachte sich in die fachlichen Diskussionen ein: „Der Ausbau des MRB zu einem von einem Ministerium vollkommen unabhängigen Gremium könnte eine große Chance sein.“

Das Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode sah vor, dass der MRB in seiner kollegialen Struktur und eigenständigen Arbeitsweise erhalten bleiben sollte und seine Funktionen zusammen mit einem neu zu errichtenden Präventivorgan aufgrund von OPCAT in der Volkswirtschaft angesiedelt werden sollten. Wegen der vorzeitigen Auflösung des Nationalrats 2008 wurde das Vorhaben nicht umgesetzt.

Univ.-Prof. Dr. Gerhart Wielinger, MRB-Vorsitzender seit 2007, möchte bei einer Weiterentwicklung des MRB zu einem „Nationalen Präventionsmechanismus“ die positiven Erfahrungen des Beirats beibehalten: „Derzeit kann der Beirat Leistungen erbringen, die weit über OPCAT hinausgehen, da auch Mitarbeiter des BMI in die Arbeit eingebunden sind. Bei einer Ratifikation von OPCAT würde sich das ändern.“ Wielinger sieht eine Herausforderung darin, die Standards des MRB auch in einer anderen Konstruktion bewahren zu können. „Weitere Gespräche und Überlegungen werden notwendig sein.“

Das Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode greift die Umsetzung des OPCAT wieder auf. Auch im Bereich der Justizanstalten soll „die Umsetzung des OPCAT in Angriff genommen werden“.