

Stellungnahme des Vereins VertretungsNetz – Sachwalterschaft, Patienten-anwaltschaft, Bewohnervertretung zum Entwurf

- 1. eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird und**
- 2. eines Bundesgesetzes zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT-Durchführungsgesetz)**

286/ME XXIV. GP, GZ: BKA-601.150/0001-V/1/2011:

Der Verein VertretungsNetz – Sachwalterschaft, Patienten-anwaltschaft, Bewohner-vertretung erlaubt sich zu dem übermittelten Entwurf Stellung zu nehmen.

VertretungsNetz wird als anerkannter Verein von den Gerichten zum Sachwalter für Menschen mit einer psychischen Erkrankung oder einer intellektuellen Beeinträchtigung bestellt. Im Anwendungsbereich des Unterbringungsgesetzes und des Heimaufenthaltsgesetzes steht VertretungsNetz den betroffenen Personen als gesetzlicher Vertreter zur Wahrung ihrer Rechte zur Seite und nominiert dazu PatientenanwältInnen und BewohnervertreterInnen.

Der Verein stützt sich in seiner Stellungnahme insbesondere auf die langjährige Erfahrung insbesondere im Bereich der Wahrnehmung des Rechts auf persönliche Freiheit der von ihm vertretenen Menschen.

I. Zu den Änderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes:

Begrüßt wird, dass der im Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) vorgesehene nationale Präventionsmechanismus eine Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene erfahren soll. Zu diesem Zweck soll eine Erweiterung der Kompetenzen der Volksanwaltschaft vorgenommen werden. Der Bereich der Missstandskontrolle soll künftig auch behauptete Verletzungen von Menschenrechten umfassen, soweit ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht. Darüber hinaus sollen von Amts wegen vermutete Menschenrechtsverletzungen in die Kontrollbefugnis der Volksanwaltschaft fallen. Dazu sollen Orte einer Freiheitsentziehung besucht und überprüft

sowie die zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe beobachtet und begleitend überprüft werden.

Im Bereich der Sachwalterschaften besteht eine langjährige konstruktive Zusammenarbeit zwischen VertretungsNetz und der Volksanwaltschaft zum Wohl der vertretenen Personen, insbesondere im Rahmen der Gewährung von Sozialhilfe- und Sozialversicherungsleistungen, wobei die Anliegen der hilfebedürftigen Personen von der Volksanwaltschaft stets engagiert aufgegriffen und dadurch oft einer positiven Erledigung zugeführt werden konnten. Als Vertreter von Menschen mit Behinderung ist sich VertretungsNetz besonders bewusst, wie bedeutsam Kontrollinstanzen für die Verwirklichung bestehender Normen oder deren Weiterentwicklung sind.

Mit der geplanten Ausweitung der Prüfkompetenz der Volksanwaltschaft hinsichtlich der Verletzung von Menschenrechten könnte nun aber auch die Umsetzung der Vorgaben des Art 16 Abs 3 der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ein wesentliches Element ihrer künftigen Tätigkeit bilden (wirksame Überwachung von Einrichtungen und Programmen, die für Menschen mit Behinderung bestimmt sind, durch eine unabhängige Behörde zur Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch). Da auf die Konvention, die im Jahr 2008 in Österreich in Kraft getreten ist, in den Erläuterungen nicht Bezug genommen wird, bleibt ungeklärt, ob und welche weiteren gesetzlichen Vorhaben zu ihrer Umsetzung erfolgen werden oder ob die Volksanwaltschaft als Behörde iSd Art 16 Abs 3 fungieren soll. Diese Frage hat bereits der unabhängige Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seiner am 24.2.2011 veröffentlichten Stellungnahme „Gewalt & Missbrauch an Menschen mit Behinderungen“ aufgeworfen und sich für die **gleichzeitige Umsetzung** des Fakultativprotokolls zur Anti-Folterkonvention (**OPCAT**) und der Vorgaben des **Art 16 Abs 3 UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** ausgesprochen. Gerade angesichts der Bedeutung dieser Frage für Menschen mit Behinderungen sollte zumindest eine entsprechende Klarstellung in die Erläuterungen aufgenommen werden.

Ebenso bedeutsam ist die Klärung, welcher Personenkreis nun den besonderen Schutz der Volksanwaltschaft erfahren soll. Während Artikel 148a B-VG idF des Entwurfs allgemein von „Menschenrechten“ und „Orten einer Freiheitsentziehung“ spricht, schränkt § 11 des Entwurfs zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18.12.2002 (OPCAT-Durchführungsgesetz) die Überprüfungstätigkeit auf den Kreis der „Personen, denen dort die Freiheit entzogen ist,“ ein. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in Pflegeheimen und Behinderteneinrichtungen im Rahmen der Bewohnervertretung möchte VertretungsNetz darauf hinweisen, dass die sehr allgemeine Befugnis, eine Einrichtung zum

Schutz der Menschenrechte zu besuchen, und die demgegenüber eingeschränkte Prüfungsbefugnis hinsichtlich der Behandlung von Personen, denen dort die Freiheit entzogen ist, im Widerspruch zueinander und zur Befugnis, wie sie in Art 4 des Fakultativprotokolls vorgesehen ist, steht. Sowohl Art 4 als auch die Erläuterungen sprechen von „...Personen, denen...die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden *kann*“. Diesbezüglich wäre klarzustellen, ob in den Schutzbereich Personen fallen, die sich an Orten befinden, an denen eine Freiheitsentziehung möglich ist, und deren Menschenrechte beschränkt werden. Das bloße Abstellen auf eine gerade stattfindende Freiheitsbeschränkung lässt unberücksichtigt, dass Menschen in Einrichtungen oder Pflegeheimen besonders schutzbedürftig und auf die Erbringung von Pflegeleistungen angewiesen sind. Sie sind häufig weder physisch noch psychisch in der Lage, die Einrichtung ohne fremde Hilfe zu verlassen.

Aus Sicht von VertretungsNetz sollte gesichert sein, dass **alle HeimbewohnerInnen unter dem Schutz des OPCAT-Durchführungsgesetzes stehen, unabhängig davon, ob sie aktuell in ihrer Freiheit beschränkt werden oder nicht.**

Ein weiterer Punkt zur Klärung von Befugnissen und Aufgaben der **Volksanwaltschaft** betrifft das ua sowohl den Unabhängigen Verwaltungssenaten, dem Bundesvergabeamt, dem unabhängigen Bundesasylsenat als auch den Gerichten zweiter Instanz eingeräumte Recht, ein **Gesetzesprüfungsverfahren beim Verfassungsgerichtshof** zu beantragen. Aus Sicht von VertretungsNetz wäre die Einräumung einer derartigen Befugnis erforderlich, um den Mindestvorgaben gem Art 19 lit c OPCAT zu entsprechen.

VertretungsNetz erscheint es zudem fraglich, ob die Volksanwaltschaft den Vorgaben, wie sie für nationale Menschenrechtsorganisationen mittlerweile festgelegt sind, entsprechen kann. Gemäß Art 18 Z 4 OPCAT haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, die Grundsätze, welche die Stellung nationaler Einrichtungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte betreffen, bei der Schaffung der nationalen Präventionsmechanismen zu berücksichtigen. Die von der UNO diesbezüglich verabschiedeten Pariser Prinzipien sehen vor, dass nationale Menschenrechtsinstitutionen von der Regierung unabhängig, für schutzbedürftige Personen erreichbar, sowie finanziell als auch infrastrukturell gesichert ihre Tätigkeit entfalten sollen. Da der Bestellmodus der Volksanwälte jedoch vorsieht, dass die drei mandatsstärksten Parteien des Nationalrates das Recht haben, je ein Mitglied für diesen Gesamtvorschlag namhaft zu machen, und im Falle des vorzeitigen Ausscheidens eines Mitgliedes jene Partei, die dieses Mitglied namhaft gemacht hat, eine Nachnominierung tätigt, kann die Volksanwaltschaft wohl nicht als „regierungsunabhängige“ Einrichtung angesehen werden. Den Erläuterungen

zufolge (OPCAT- Durchführungsgesetz, BT, zu § 12, S 3) gewährleisten erst die Kommissionen die Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben.

Daraus ergibt sich aber die Frage, wer im vorgeschlagenen System den nationalen Präventionsmechanismus eigentlich verkörpert. Denn wenn die Volksanwaltschaft zur Besorgung ihrer Aufgaben Kommissionen einsetzen muss, sollte zugleich sichergestellt sein, dass jene Gremien, die Besuche durchführen, als nationaler Präventionsmechanismus unter Einräumung der entsprechenden Befugnisse gelten (Art 3 OPCAT).

II. Zum Entwurf des OPCAT-Durchführungsgesetzes:

Zu § 11 des Entwurfes ist anzumerken, dass angesichts der Vielzahl an Orten möglicher und tatsächlicher Freiheitsbeschränkungen die auch von Art 19 OPCAT geforderte Regelmäßigkeit der Prüfungstätigkeit eine große Herausforderung darstellt. Zugleich wird begrüßt, dass im Sinne eines Präventionsmechanismus eine begleitende Prüfung der mit Befehls- und Zwangsgewalt ausgestatteten Organe stattfinden soll.

Darüber hinaus sollten die Befugnisse der Volksanwaltschaft und ihrer zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Organe gegenüber nichtstaatlichen Stellen eindeutig geregelt werden.

Angesichts der etwa **VertretungsNetz** treffenden **Verschwiegenheitspflichten** wäre eine **ausdrückliche Regelung**, wie sie § 9 Abs 3 HeimAufG vorsieht (Auskunftserteilung gegenüber Aufsichtsbehörden und sonstige Beschwerdestellen) **dringend erforderlich**, da Meldungen über Freiheitsbeschränkungen lediglich bei den für die Namhaftmachung von Sachwaltern zuständigen Vereinen erfolgen. Im Bereich der Patienten-anwaltschaft werden zwar die Unterbringungen den Gerichten gemeldet, die Meldung weitergehender Beschränkungen wie etwa Beschränkungen auf oder innerhalb eines Raumes (Netzbett, Gurtfixierungen, Isolierung im Einzelraum) erfolgen lediglich an den Patienten-anwalt. Bestimmungen über eine Befugnis zur Auskunftserteilung an Kontrollorgane bestehen im UbG nicht. Der in den Erläuterungen zu § 11 des Entwurfs unter Bezugnahme auf §§ 11ff HeimAufG enthaltene Hinweis ist unklar.

VertretungsNetz hält eine Klarstellung im Gesetzestext für die Weitergabe sensibler Daten für unbedingt erforderlich.

Zu § 12 Abs 3 des Entwurfes ist anzuführen, dass eine Bestellung, die für sechs Jahre erfolgt, nur unter den in Abs 4 geregelten Gründen vorzeitig beendet werden kann. Im Widerspruch dazu steht die Bestimmung, dass die Hälfte der Mitglieder der Kommission nach drei Jahren verpflichtend neu bestellt werden müssen.

Angesichts der Bedeutung der Tätigkeit der Kommissionsmitglieder erscheint sowohl ihre Bestellung als auch ihre Abberufung vergleichsweise ungeregt, dies gilt auch für die ihnen gebührende Entschädigung.

Zu § 13 soll angeführt werden, dass in Anbetracht der von den Kommissionen durchgeführten Tätigkeiten (Besuche und Überprüfungen) es nicht nachvollziehbar ist, weshalb ihnen nicht die Befugnis nach Art 19 OPCAT erteilt wird und weshalb Vorschläge für Missstandsfeststellungen, Empfehlungen und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht nur an die Volksanwaltschaft erstattet werden sollen. Diese fehlende Unmittelbarkeit ist in sonstigen Prüfungsverfahren unüblich. Auch wenn den Kommissionen das Recht eingeräumt wird, den Berichten der Volksanwaltschaft Bemerkungen anzuschließen, wirkt die vorgeschlagene Regelung befremdend.

Da die Mitglieder der Kommissionen die Vorgaben aus Art 18 OPCAT und jene der Pariser Prinzipien erfüllen müssen, erscheint es nur schlüssig, ihnen auch die entsprechenden Rechte einzuräumen.

In diesem Zusammenhang erscheint es fraglich, weshalb der Menschenrechtsbeirat von der Volksanwaltschaft vor der Erstattung von Missstandsfeststellungen und Empfehlungen verpflichtend zur Beratung beigezogen werden muss.

Es erscheint auch nicht sachgerecht, warum der Menschenrechtsbeirat, nicht aber die Kommissionen die Volksanwaltschaft bei der Festlegung genereller Prüfungsschwerpunkte beraten.

Hinsichtlich der Bestimmungen § 18 und 19 des Entwurfs wird aus Rechtssicherheitsgründen vorgeschlagen, die Formulierungen aus Art 15 und 21 OPCAT zu übernehmen.

Zusammenfassend regt VertretungsNetz an, sowohl die **Rechtsstellung** als auch die **Befugnisse der Kommissionen zu stärken**. Dem **Menschenrechtsbeirat** sollte eine vom nationalen Präventionsmechanismus **unabhängige und eigenständige Stellung** eingeräumt werden. VertretungsNetz sieht seine Stärke in der **Beratung bei der Umsetzung der Empfehlungen**.

Damit wären zum einen der Nationale Präventionsmechanismus im Sinne der Kontrolle und Abgabe von Empfehlungen und zum anderen ein Beratungsforum zur Umsetzung der Empfehlungen etabliert.

Dr. Peter Schlaffer e.h.
Geschäftsführer
VertretungsNetz – Sachwalterschaft,
Bewohnervertretung, Patientenanwaltschaft
1200 Wien, Forsthausgasse 16 – 20

Wien, am 4.7.2011

www.vertretungsnetz.at
e-mail: verein@vsp.at