

Vorblatt

Problem:

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 (OPCAT) ist am 22. Juni 2006 in Kraft getreten und von Österreich am 25. September 2003 unterzeichnet worden. Das Regierungsprogramm der Bundesregierung für die XXIV. Gesetzgebungsperiode sieht die Durchführung des OPCAT vor.

Zu diesem Zweck sollen das achte Hauptstück des B-VG (Volksanwaltschaft) geändert und einfachgesetzliche Ausführungsbestimmungen erlassen werden. Unter einem sollen Regelungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-Behindertenrechtskonvention) durchgeführt werden.

Ziel:

Mit den im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen sollen die verfassungsgesetzlichen Voraussetzungen für die Durchführung des OPCAT geschaffen und entsprechende einfachgesetzliche Ausführungsbestimmungen erlassen werden.

Inhalt/Problemlösung:

Nationaler Mechanismus zur Verhütung von Folter soll die Volksanwaltschaft mit den von ihr eingesetzten Kommissionen sein. Als Beratungsorgan soll von der Volksanwaltschaft ein Menschenrechtsbeirat eingerichtet werden, der an die Stelle des Menschenrechtsbeirats gemäß § 15a des Sicherheitspolizeigesetzes tritt.

Die gegenständliche Regierungsvorlage eines OPCAT-Durchführungsgesetzes sieht eine Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes und des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982 und die Vornahme legislativer Anpassungen im Sicherheitspolizeigesetz, im Strafvollzugsgesetz und im Bundesgesetzblattgesetz vor.

Alternativen:

Keine.

Auswirkungen des Regelungsvorhabens:

– Finanzielle Auswirkungen:

Das Vorhaben dient im Wesentlichen der Durchführung des Völkerrechts und ist in der Höhe von € 1 947 000 (2012) und € 2 960 000 (2013) ausgaben- bzw. kostenwirksam und im Allgemeinen Teil der Erläuterungen im Detail dargestellt. Der zur Aufgabenerfüllung erforderliche Personal- und Sachaufwand für das Jahr 2012 wird teilweise durch Umschichtung aus der Untergliederung 11 Inneres in der Höhe von € 495 000 bedeckt werden können. Der unbedeckte Anteil des erforderlichen Personal- und Sachaufwandes ist durch überplanmäßige Ausgaben zu bedecken. Die Ausgaben für das Jahr 2014 werden sich voraussichtlich in der Höhe der Ausgaben für das Jahr 2013 bewegen. Allfällige Anpassungen, die nach Implementierung des Projektes erforderlich werden sollten, sind vorbehalten.

– Wirtschaftspolitische Auswirkungen:

– – Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Keine.

– – Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürger/innen und für Unternehmen:

Es werden keine Verwaltungskosten für Unternehmen verursacht. Es sind keine Informationsverpflichtungen für Bürger/innen vorgesehen.

– Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit:

Das Regelungsvorhaben ist nicht klimarelevant. Mit anderen umweltbezogenen Auswirkungen ist ebenfalls nicht zu rechnen.

– Auswirkungen in konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht:

Keine.

– Geschlechtsspezifische Auswirkungen:

Keine.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Art. 1 (Verfassungsbestimmung) des Entwurfs (Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes) kann gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Zu Art. 1 (Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes):

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002, UN Doc. A/RES/57/199 (2003), (OPCAT) ist am 22. Juni 2006 in Kraft getreten. Österreich hat das OPCAT am 25. September 2003 unterzeichnet. Das Regierungsprogramm der Bundesregierung für die XXIV. Gesetzgebungsperiode sieht die Durchführung des OPCAT vor. Mit den im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen insbesondere im achten Hauptstück des B-VG (Volksanwaltschaft) soll die Grundlage für einen Beitritt Österreichs zum OPCAT geschaffen werden.

Gemäß Art. 3 OPCAT errichtet, bestimmt oder unterhält jeder Vertragsstaat auf innerstaatlicher Ebene eine oder mehrere Stellen, die zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen (so genannter nationaler Mechanismus zur Verhütung von Folter oder nationaler Präventionsmechanismus [NPM]). Das Regierungsprogramm der Bundesregierung für die XXIV. Gesetzgebungsperiode sieht für die Durchführung des OPCAT eine Zuständigkeit der Volksanwaltschaft vor. Auch andere europäische Staaten haben die Ombudsstelle(n) als NPM vorgesehen (zB Dänemark, Schweden, Tschechische Republik, Slowenien, Zypern und Polen). Durch die Übertragung dieser Aufgabe auf die Volksanwaltschaft können bestehende Strukturen genutzt werden und die Bestimmungen über die Volksanwaltschaft (etwa hinsichtlich der Erteilung von Empfehlungen gemäß Art. 148c B-VG) Anwendung finden.

NPM soll die Volksanwaltschaft mit den von ihr eingesetzten Kommissionen sein. Als Beratungsorgan soll von der Volksanwaltschaft ein Menschenrechtsbeirat eingerichtet werden, der an die Stelle des Menschenrechtsbeirats gemäß § 15a des Sicherheitspolizeigesetzes – SPG, BGBl. Nr. 566/1991, tritt.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen wurden gemeinsam mit der Volksanwaltschaft ausgearbeitet. In diesen Prozess wurden sowohl Nichtregierungsorganisationen, die sich der Wahrung von Menschenrechten widmen, als auch der Menschenrechtsbeirat gemäß § 15a SPG einbezogen (vgl. zu den Grundsätzen der Einrichtung eines NPM in „an open, transparent and inclusive process which involves a wide range of stakeholders, including civil society“ Z 16 der Guidelines on national preventive mechanisms des UN-Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 9. Dezember 2010, CAT/OP/12/5).

Darüber hinaus sollen die neuen Bestimmungen auch die Grundlage für die Durchführung von Regelungen (insbesondere Art. 16 Abs. 3) des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (UN-Behindertenrechtskonvention), BGBl. III Nr. 155/2008, bilden.

Zu Art. 2 (Änderung des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982), Art. 3 (Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes), Art. 4 (Änderung des Strafvollzugsgesetzes) und Art. 5 (Änderung des Bundesgesetzblattgesetzes):

In Ausführung der im Art. 1 der gegenständlichen Regierungsvorlage vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen sieht der Entwurf eine Änderung des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982 (Art. 2) und die Vornahme legislativer Anpassungen im Sicherheitspolizeigesetz, im Strafvollzugsgesetz und im Bundesgesetzblattgesetz vor (Art. 3 bis 5).

Auch die vorgeschlagenen einfachgesetzlichen Bestimmungen wurden zusammen mit der Volksanwaltschaft in einem offenen, transparenten und inklusiven Prozess ausgearbeitet, in den als Vertreter der Zivilgesellschaft insbesondere Nichtregierungsorganisationen, die sich der Wahrung von Menschenrechten widmen, und der Menschenrechtsbeirat gemäß § 15a SPG einbezogen wurden.

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist für Österreich am 26. Oktober 2008 in Kraft getreten. Zu ihrer Durchführung wurde ein unabhängiger Überwachungsmechanismus („Monitoringausschuss“) in den Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, geschaffen (vgl. die Novelle BGBl. I Nr. 109/2008 zum Bundesbehindertengesetz – BBG, BGBl. Nr. 283/1990). Art. 16 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention enthält darüber hinaus die Verpflichtung, einen wirksamen und unabhängigen Überwachungs- und Präventionsmechanismus zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch in Einrichtungen und Programmen, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, einzurichten.

Aus Erwägungen der Effizienz, Verwaltungsökonomie und Rechtssystematik erscheint es zweckmäßig, den Gewaltpräventionsmechanismus gemäß Art. 16 Abs. 3 der UN-Behindertenrechtskonvention gemeinsam mit dem nationalen Präventionsmechanismus zur Durchführung des OPCAT zu regeln und an diesen zu koppeln. Damit soll ein hohes Maß an Gewaltschutz für Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden.

Finanzielle Auswirkungen:

Das Vorhaben ist ausgaben- bzw. kostenwirksam, dient jedoch im Wesentlichen der Durchführung des Völkerrechts (vgl. insbesondere die Pflicht zur Finanzierung des NPM durch den Vertragsstaat in Art. 18 Abs. 2 OPCAT).

Die bisherigen Aufgaben des im Bundesministerium für Inneres eingerichteten Menschenrechtsbeirates (elf Mitglieder und elf Ersatzmitglieder) umfassten die Beratung des Bundesministers für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte sowie die Beobachtung und begleitende Kontrolle der Tätigkeit der Sicherheitsbehörden, der sonst dem Bundesminister für Inneres nachgeordneten Behörden und der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenrechte (§ 15a Abs. 1 SPG). In dieses Mandat fielen ca. 1050 Einrichtungen (insbesondere Polizeiinspektionen, Erstaufnahmestellen für Asylwerber etc.). Laut Bericht des Menschenrechtsbeirates 2010 führte dies zu 559 Leistungsprozessen (MRB Bericht 2010, 46 ff).

Zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben des Menschenrechtsbeirates soll die Volksanwaltschaft verfassungsgesetzlich mit den Aufgaben als NPM sowie mit der Kontrolle von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen betraut werden. Danach unterliegen ca. 4000 (öffentliche und private) Einrichtungen (Justizanstalten, Kasernen, psychiatrische Einrichtungen, Alten- und Pflegeheime, Krisenzentren, Wohngemeinschaften für Jugendliche, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung etc.) der Kontrolle der Volksanwaltschaft. Dies entspricht einer Erhöhung von ca. 400% der Zahl der zu kontrollierenden Einrichtungen im Verhältnis zu den bisherigen Aufgaben des Menschenrechtsbeirates. Um den bisherigen (eingeschränkten) Kontrollauftrag des Menschenrechtsbeirates weiterhin erfüllen zu können und die zusätzlichen Kompetenzen gemäß den von der Republik Österreich übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen ausüben zu können, geht die Volksanwaltschaft aus heutiger Sicht allein von mindestens 700 Leistungsprozessen der mindestens sechs Kommissionen (insbesondere Visitationen, Demonstrationbegleitungen) aus.

Hinzu kommt die zwingende internationale Verpflichtung der Volksanwaltschaft zur Zusammenarbeit mit dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (§§ 3 und 17 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982). Da die Aufgaben der Volksanwaltschaft als NPM entsprechend den internationalen Standards erfüllt werden müssen, ist laufend ein Erfahrungsaustausch auf internationaler Ebene mit dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) sowie dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) und anderen nationalen Präventionsmechanismen vorzunehmen (Guidelines on national preventive mechanisms des UN-Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 9. Dezember 2010, CAT/OP/12/5).

Die Volksanwaltschaft muss jährlich einen NPM-Bericht veröffentlichen und dem UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter übermitteln. Ebenso ist der jährliche Tätigkeitsbericht der Volksanwaltschaft (Art. 148d Abs. 1 B-VG) um die Darstellung der Prüftätigkeit als Einrichtung gemäß Art. 16 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention auszuweiten. Daneben muss der Volksanwaltschaft die Möglichkeit zur Erstattung von Wahrnehmungsberichten an den National- und Bundesrat, sowie an den UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter eröffnet werden (Guidelines on national preventive mechanisms des UN-Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 9. Dezember 2010, CAT/OP/12/5). Die Berichte der Volksanwaltschaft müssen von ihr veröffentlicht werden (Art. 148d Abs. 1 B-VG).

Gesetzlich vorgesehen sind die Kooperation der Volksanwaltschaft mit Wissenschaft, Lehre und Bildungseinrichtungen und die Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten in § 7 Abs. 3 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982.

Bisher erfolgte die Tätigkeit der Volksanwaltschaft im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens zur Erlassung von Bundes- und Landesgesetzen, sowie die Aufnahme von Anregungen an die gesetzgebenden Körperschaften auf Grundlage einer parlamentarischen EntschlieÙung. Nunmehr wird die Volksanwaltschaft in § 7 Abs. 1 und 2 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982 insbesondere zur Wahrnehmung ihres erweiterten Menschenrechtsmandats dazu verpflichtet. Dies erfolgt in Umsetzung des Art. 19 OPCAT.

Vorgesehen ist, den der Volksanwaltschaft zur Beratung beigegebenen Menschenrechtsbeirat entsprechend dem erweiterten Mandat um mindestens vier (höchstens sechs) Mitglieder und vier Ersatzmitglieder (höchstens sechs), insgesamt daher mindestens 30 Mitgliedern und Ersatzmitgliedern (höchstens 34), zu vergrößern (§ 15 Abs. 1 und 4 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982). Für die oder den Vorsitzenden und deren oder dessen Stellvertretung sowie die von Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagenen Mitglieder ist eine Entschädigung zwingend vorgesehen (§ 16 Abs. 2 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982).

Dem Menschenrechtsbeirat waren bisher sechs Kommissionen beigegeben und er wurde vom Büro (der Geschäftsstelle) des Menschenrechtsbeirates im Bundesministerium für Inneres unterstützt. Dieses umfasst (siehe Österreichischer Amtskalender 2011/2012 und Homepage des Menschenrechtsbeirates) neun Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Davon sind drei im Planstellenbereich (A1/3 bzw. v1/3, v4/2 und v4/1) des Bundesministeriums für Inneres und drei über Werkvertrag ständig tätig. Gemäß § 23 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982 sollen diese drei Planstellen des Bundesministeriums für Inneres in den Planstellenbereich der Volksanwaltschaft übergehen. Als Äquivalent für die mit Werkvertrag ständig mit Aufgaben des Menschenrechtsbeirates beauftragten und in die Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates organisatorisch eingegliederten Personkapazitäten sind entsprechend der dienst- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen Planstellen zwingend vorzusehen.

Bei Erfüllung der Aufgaben entsprechend des OPCAT und der UN-Behindertenrechtskonvention kann die Volksanwaltschaft auf Grund des eingeschränkten Mandats des bisherigen Menschenrechtsbeirates nur teilweise auf einschlägige Erfahrungswerte im nationalen Bereich zurückgreifen. Es sind daher die entsprechenden Standards und Prüfmaßstäbe zur Folter- und Gewaltprävention unter Einbeziehung der von der Volksanwaltschaft einzusetzenden Kommissionen und des neuen Menschenrechtsbeirates sowie von Betroffenen und Experten zu erarbeiten.

Die tatsächliche Höhe der Ausgaben bzw. Kosten wird von Häufigkeit und Umfang der tatsächlichen Prüfungen durch die Volksanwaltschaft samt Kommissionen in ihrer Funktion als NPM abhängen und kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt mangels entsprechender Erfahrungswerte einer OPCAT-Praxis bzw. Gewaltschutz-Praxis für Menschen mit Behinderungen nur geschätzt werden.

Die bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Büros des Menschenrechtsbeirates/der Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates waren nicht mit Prüfaufgaben im Sinne des verfassungsgesetzlichen Auftrages der Volksanwaltschaft betraut. Zur Erfüllung der bereits bisher erforderlichen Tätigkeit für die Kommissionen und den Menschenrechtsbeirat werden wie bisher aus dem Planstellenbereich des Bundesministeriums für Inneres drei Planstellen mit der Wertigkeit von je einer Planstelle in A1/3 bzw. v1/3, v4/2 und v4/1 notwendig sein und gehen deshalb in den Planstellenbereich der Volksanwaltschaft über. Der Gesamtaufwand für diese drei Planstellen beträgt € 139 582. Für die mit Werkvertrag ständig mit Aufgaben des bisherigen Menschenrechtsbeirates beauftragten und in die Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates organisatorisch eingegliederten Personen sind drei Planstellen zu je A1/3 bzw. v1/3 (€ 230 346 entsprechend der Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtssetzender Maßnahmen, BGBl. II Nr. 50/1999) vorzusehen.

Es ist davon auszugehen, dass die Prüfprotokolle der Kommissionen über jeden ihrer Besuche auch einer nachprüfenden menschenrechtlichen Beurteilung und Bearbeitung unterzogen werden müssen. Überdies ist zu erwarten, dass die neuen Aufgaben zu einer vermehrten Inanspruchnahme (Bericht der Volksanwaltschaft 2010: 15 265 Anbringen/Beschwerden/Prüfungsverfahren; 23 Planstellen im Prüfbereich) der Volksanwaltschaft entsprechend ihres umfassenden Prüfauftrages führen werden. Eine genaue Berechnung kann nicht erfolgen. Die Volksanwaltschaft geht aber davon aus, dass es mindestens zu zusätzlich 600 bis 800 Prüfungsverfahren (Leistungsprozessen) kommen wird, ergänzend zu der vermehrten und verpflichtenden Tätigkeit im Rahmen der Begutachtung von Gesetzesentwürfen und legislativen Anregungen und der erweiterten Berichtspflicht (jedenfalls Bericht an den UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter). Entsprechend den Anforderungen in der Volksanwaltschaft an Referentinnen und Referenten im Kontroll- und Prüfbereich sind zusätzlich drei Planstellen mit der Wertigkeit A1/6 bzw. v1/4 (€ 278 973) vorzusehen.

Als haushaltsleitendes Organ hat die Volksanwaltschaft den gesamten Aufwand der Personal- und Haushaltsrechtsverwaltung eigenständig zu besorgen und zu tragen. Derzeit ist die Administration der Volksanwaltschaft für 65 Personen (59 Vollbeschäftigtenäquivalente) ausgelegt. Mit den Kommissionen und den Mitgliedern des Menschenrechtsbeirates erhöht sich die Zahl der zu Servicierenden um mindestens 72 Personen. Das Präsidium der Volksanwaltschaft ist derzeit mit lediglich einer Akademikerplanstelle ausgestattet. Der Volksanwaltschaft steht bisher auch keine Planstelle für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung. Die Vollziehung der dienst- und haushaltsrechtlichen Aufgaben,

sowie die nunmehr verpflichtende Öffentlichkeitsarbeit indizieren zwei weitere Akademikerplanstellen mit der Wertigkeit A1/6 bzw. v1/4 (€ 185 982) und eine Planstelle mit der Wertigkeit A2/3 bzw. v2/3 (€ 54 581).

Bisher wurde die erforderliche IT-Betreuung und Personal- bzw. Haushaltsrechtsverwaltung für die Tätigkeit des Büros/Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates vom Bundesministerium für Inneres erfüllt. Diese dafür anfallenden Kosten sind im BVA 2012, Untergliederung 11 Inneres, nicht gesondert ausgewiesen. Für das erweiterte IT-Management und die Administration der zusätzlichen Geschäftsfälle in der Volksanwaltschaft sind eine Planstelle in A2/5 bzw. v2/4 und zwei in A3/5 bzw. v3/4 (€ 140 973) vorgesehen.

Sohin werden insgesamt 15 zusätzliche Planstellen im Planstellenbereich der Volksanwaltschaft systematisiert.

Personalaufwand gerundet insgesamt: € 515 000 (2012), € 1 030 000 (2013); Auf Grund des Inkrafttretens des Gesetzes mit 1. Juli 2012 kann der Personalaufwand für das Jahr 2012 in der Höhe von € 86 000 durch Umschichtung aus der Untergliederung 11 Inneres bedeckt werden.

Der Sachaufwand für die Entschädigungen von Mitgliedern des Menschenrechtsbeirates und der Mitglieder der Kommissionen soll sich in den Ansätzen an der Geschäftsordnung des bisherigen Menschenrechtsbeirates, BGBl. II Nr. 395/1999, orientieren. Es wird jedoch der Menschenrechtsbeirat nicht nur vergrößert, sondern es sollen nunmehr auch die/der stellvertretende Vorsitzende des Menschenrechtsbeirates, sowie die von den NGO namhaft gemachten Mitglieder eine Entschädigung enthalten. Ein zusätzlicher Mehrbedarf an Sachaufwand resultiert aus dem neuen erweiterten Aufgabenbereich der präventiven Kontrolle von Einrichtungen wie etwa der Altenbetreuung, Pflege und Psychiatrie sowie aus der Überprüfung von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderung zur Gewaltprävention. Ein durch die zusätzlichen Aufgaben indizierter Aufwand für Schulungen und Workshops, um eine bundeseinheitliche Vorgangsweise sicher zu stellen, ergibt sich für die Bediensteten der Volksanwaltschaft und für die Mitglieder der von der Volksanwaltschaft zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Kommissionen. Der Aufwand wird für das Jahr 2013 mit € 1 450 000 geschätzt (2012: € 723 000).

Die Deckung des erforderlichen zusätzlichen Raumbedarfes soll im Gebäude der Volksanwaltschaft in Absprache mit dem Bundesministerium für Finanzen (Finanzprokurator) erfolgen. Die Kosten für die (einmalige) Raumausstattung € 142 000 (2012) und die (einmalige) IT-Ausstattung sind für das Jahr 2012 mit € 145 000 und die (laufenden) IT-Kosten 2013 mit € 58 000 (2012: € 34 000) für den sonstigen Sachaufwand inklusive Verwaltungsgemeinkosten (gemäß Pkt 3.3 der Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtssetzender Maßnahmen, BGBl. II Nr. 50/1999) zur Implementierung der Aufgaben 2012 € 388 000 und den laufenden Sachaufwand inklusive Verwaltungsgemeinkosten 2013 (wie Öffentlichkeitsarbeit und Dolmetschkosten mit € 422 000 zu veranschlagen.

Sachaufwand insgesamt: € 1 432 000 (2012); € 1 930 000 (2013)

Auf Grund des Inkrafttretens des Gesetzes mit 1. Juli 2012 kann der Sachaufwand für das Jahr 2012 in der Höhe von € 409 000 durch Umschichtung aus der Untergliederung 11 Inneres bedeckt werden.

Die Ausgaben für das Jahr 2014 werden sich voraussichtlich in der Höhe der Ausgaben für das Jahr 2013 bewegen. Allfällige Anpassungen, die nach Implementierung des Projektes erforderlich werden sollten, sind vorbehalten.

Die Kosten des Unterausschusses (internationaler Präventionsmechanismus) tragen die Vereinten Nationen (vgl. Art. 25 OPCAT).

Verwaltungslasten:

Keine.

Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus BGBl. I Nr. 35/1999:

Dieses Gesetz unterliegt der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999.

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit des Bundes zur Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes (Art. 1) ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“), zur Änderung des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982 (Art. 2) aus Art. 148j B-VG sowie – hinsichtlich der Einreise- und Kontrollbefugnisse des UN-Ausschusses – aus Art. 10 Abs. 1 Z 3 B-VG („Regelung und Überwachung des Eintrittes in das

Bundesgebiet und Austritt aus ihm“) und aus Art. 10 Abs. 1 Z 2 („äußere Angelegenheiten [...], insbesondere Abschluss von Staatsverträgen“). Die Zuständigkeit des Bundes zur Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes (Art. 3) ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG („Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit einschließlich der ersten allgemeinen Hilfeleistung, jedoch mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei“), die zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes (Art. 4) aus Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG („Einrichtungen zum Schutz der Gesellschaft gegen verbrecherische oder sonst gefährliche Personen“) und die zur Änderung des Bundesgesetzblattgesetzes (Art. 5) aus Art. 49 Abs. 4 B-VG.

Besonderer Teil

Zu Art. 1 (Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes):

Zu Z 1 (Art. 22) und Z 6 (Art. 148b Abs. 1 erster Satz):

Art. 22 B-VG gilt nach herrschender Auffassung nur für die Organe der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden, nicht jedoch für die Organe von Gemeindeverbänden; für Art. 148b Abs. 1 B-VG gilt Entsprechendes. Aus Anlass der Durchführung des OPCAT soll der Anwendungsbereich beider Bestimmungen auf Organe der Gemeindeverbände ausgedehnt werden, zumal etwa Pflegeheime häufig von Gemeindeverbänden geführt werden.

Zu Z 2 (Art. 148a Abs. 1 erster Satz) und Z 3 (Art. 148a Abs. 2):

Es soll klargestellt werden, dass von der Volksanwaltschaft zu prüfende Missstände auch in der Verletzung in Menschenrechten bestehen können. Der Begriff des Missstandes ist weit zu verstehen und nicht auf die Verletzung von Rechten beschränkt, sondern umfasst auch Unkorrektheiten und Unzukömmlichkeiten in der Verwaltungsführung (vgl. *Kucsko-Stadlmayer*, Art. 148a B-VG, in Korinek/Holoubek [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht, 9. Lfg. [2009], Rz. 19). Um nicht für die Verletzung von Menschenrechten einen unterschiedlichen Prüfungsmaßstab zu bewirken, soll die behauptete Verletzung von Menschenrechten als Teil der Missstandskontrolle formuliert werden, ohne dass damit eine hierarchische Unterordnung der Verletzung in Menschenrechten unter den Missstand in der Verwaltung verbunden sein soll; eine Verletzung in Menschenrechten stellt den schwersten denkbaren Missstand in der Verwaltung dar.

Zu Z 4 (Art. 148a Abs. 3) und Z 5 (Art. 148a Abs. 4 bis 6 neu):

Durch den vorgeschlagenen Abs. 3 soll die Volksanwaltschaft einerseits als NPM im Sinne des OPCAT eingerichtet werden (Z 1), andererseits sollen ihr Aufgaben übertragen werden, die derzeit vom Menschenrechtsbeirat gemäß § 15a SPG besorgt werden (Z 2). Darüber hinaus soll diese Bestimmung die Grundlage für die Durchführung von Regelungen (insbesondere Art. 16 Abs. 3) der UN-Behindertenrechtskonvention sein (Z 3).

Der „Schutz und [die] Förderung der Menschenrechte“ im Sinne des Einleitungssatzes des vorgeschlagenen Abs. 3 schließt den „Schutz vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ im Sinne des OPCAT mit ein, geht jedoch darüber hinaus. Dies entspricht Art. 18 Abs. 4 OPCAT, der vorsieht, dass bei der Schaffung des NPM die Grundsätze der „Stellung nationaler Einrichtungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“ zu berücksichtigen sind. Unter dem Begriff der „Menschenrechte“ im Sinn des vorgeschlagenen Abs. 3 sollen auch internationale Menschenrechtsstandards verstanden werden. Die Volksanwaltschaft und die von ihr eingesetzten Kommissionen sollen insbesondere auch die vom UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) und die vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) entwickelten Standards hinsichtlich der Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, als Prüfungsmaßstab zu berücksichtigen haben.

„Ort[e] einer Freiheitsentziehung“ im Sinne des vorgeschlagenen Abs. 3 Z 1 sind im Sinne des Art. 4 Abs. 1 erster Satz OPCAT Orte, an denen Personen „auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann“.

Zum vorgeschlagenen Abs. 3 Z 2 betreffend die Aufgabe der Volksanwaltschaft, das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen, vgl. die Aufgaben des Menschenrechtsbeirats gemäß § 15a Abs. 1 zweiter Satz SPG.

Gemäß Art. 16 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention soll eine unabhängige Behörde Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen überwachen, um jede Form von Ausbeutung, Gewalt

und Missbrauch zu verhindern. Der vorgeschlagene Abs. 3 Z 3 stellt die verfassungsrechtliche Grundlage dar, um die Volksanwaltschaft mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Die neuen Kompetenzen gemäß Abs. 3 sollen der Volksanwaltschaft im „Bereich der Verwaltung des Bundes“ einschließlich der so genannten „Privatwirtschaftsverwaltung“ eingeräumt werden; für den Bereich der Landesverwaltung siehe die in Z 17 vorgeschlagene Ergänzung des Art. 148i.

Abs. 3 beinhaltet alle nach dem OPCAT erforderlichen Kontrollzuständigkeiten für den „Bereich der Verwaltung des Bundes“: Die Tatbestandselemente „Orte der Freiheitsentziehung“ und „entzogen ist“ (Art. 4 Abs. 1 OPCAT) setzen ebenso wie die vorzusehenden Kontrollbesuche eine gewisse Dauer der Freiheitsentziehung voraus. Daraus ist zu schließen, dass nicht die behördliche Anordnung der Freiheitsentziehung, sondern deren Vollzug, genauer die Kompetenz zur Vollziehung der Freiheitsentziehung entscheidend dafür ist, ob ein Sachverhalt in die „Verwaltung des Bundes“ fällt. Insoweit werden auch gerichtlich angeordnete Freiheitsentziehungen wie etwa die Straf- oder Untersuchungshaft oder auch Maßnahmen der Unterbringung im Bereich der Bundesverwaltung (allenfalls Justizverwaltung) vollzogen. Auch durch Private angeordnete Freiheitsbeschränkungen zur Abwehr krankheitsbedingter Gefahren etwa in Pflege-, Alten- und Behindertenheimen, in bestimmten anderen Einrichtungen zur Betreuung psychisch kranker oder geistig behinderter Pflegebedürftiger und von solchen (vgl. § 2 des Heimaufenthaltsgesetzes – HeimAufG, BGBl. I Nr. 11/2004, zuletzt geändert durch die Unterbringungs- und Heimaufenthaltsgesetzesnovelle 2010, BGBl. I Nr. 18) und anderen Personen in Krankenhäusern sind dem Bereich der Bundesverwaltung zuzuordnen. Es handelt sich dabei um Beileihungsphänomene (vgl. VfSlg. 16.929/2003 zum [Vorarlberger] Pflegeheimgesetz: „Eine unmittelbar durch das Gesetz eingeräumte Befugnis von Privaten zur Vornahme freiheitsbeschränkender und -entziehender Maßnahmen ohne oder gegen den Willen des von der Maßnahme Betroffenen, sohin eine gesetzliche Ermächtigung zur Setzung von Zwangsakten gegenüber Personen, ist der Sache nach verfassungsrechtlich als Beileihung [dazu vgl. zB VfSlg. 14.473/1996] zu beurteilen, [...]“), die dem Bund auch amtschaftsrechtlich zuzurechnen sind (vgl. § 24 Abs. 1 HeimAufG).

Zu Z 7 (Art. 148b Abs. 3):

Die Mitglieder des Menschenrechtsbeirats und der Kommissionen sollen der Amtsverschwiegenheit im selben Umfang unterliegen wie die Volksanwaltschaft.

Zu Z 9 (Art. 148d Abs. 1) und Z 10 (Art. 148d Abs. 2):

Durch den vorgeschlagenen Art. 148d Abs. 1 zweiter Satz B-VG soll der Volksanwaltschaft die Erstattung von „Wahrnehmungsberichten“ ermöglicht werden. Der vorgeschlagene dritte Satz normiert eine Veröffentlichungspflicht der Volksanwaltschaft (vgl. den in Art. 2 Z 3 vorgeschlagenen § 3 Abs. 3 des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982). Die vorgeschlagenen Formulierungen orientieren sich an dem für den Rechnungshof geltenden Art. 126d Abs. 1 zweiter und vierter Satz B-VG.

Zu Z 11 (Art. 148g Abs. 2 dritter Satz) und Z 12 (Art. 148g Abs. 3):

In einigen Fällen ermöglicht Art. 148g Abs. 2 zweiter Satz B-VG seinem Wortlaut nach keine eindeutige Zuordnung der Nominierungsrechte zu den „drei mandatsstärksten Parteien des Nationalrates“. Dies gilt insbesondere dann, wenn im Nationalrat mehr als drei Parteien vertreten sind und bei der letzten Nationalratswahl die dritthöchste Anzahl von Mandaten von mindestens zwei, die zweithöchste Anzahl von mindestens drei oder die höchste Anzahl von mindestens vier Parteien erreicht worden ist. Der erstgenannte Fall hat sich im Jahr 2007 tatsächlich ereignet und wurde im Sinne der vorgeschlagenen Regelung gelöst. Nunmehr soll ausdrücklich klargestellt werden, dass in diesen Fällen die Zahl der bei der letzten Nationalratswahl abgegebenen Stimmen den Ausschlag gibt. Die gleiche Regelung wie für die Nominierungsrechte soll für den Wechsel der Vorsitzführung in der Volksanwaltschaft gelten. Die Formulierung dieser Bestimmung entspricht § 4 Abs. 9 dritter Satz des Wehrgesetzes 2001, BGBl. I Nr. 146.

Zu Z 13 (Art. 148g Abs. 4):

Es soll klargestellt werden, dass bei vorzeitigem Ausscheiden eines Mitgliedes der Volksanwaltschaft die Bestimmungen der geltenden Geschäftsverteilung ex constitutione auf das neue Mitglied Anwendung finden. Die Erlassung einer neuen (oder Änderung der geltenden) Geschäftsverteilung durch die Volksanwaltschaft in ihrer neuen Zusammensetzung ist demnach nicht erforderlich (aber selbstverständlich möglich).

Zu Z 14 (Art. 148g Abs. 5):

Bereinigung eines Redaktionsversehens im Bundesverfassungsgesetz BGBl. I Nr. 2/2008.

Mit Bundesverfassungsgesetz BGBl. I Nr. 2/2008 wurden die Unvereinbarkeitsbestimmungen in den Art. 92 Abs. 2, Art. 122 Abs. 5, Art. 134 Abs. 4 und Art. 147 Abs. 4 erster Satz B-VG um einen Verweis auf die Mitgliedschaft zum Europäischen Parlament ergänzt und einander sprachlich angeglichen.

Es wurde jedoch unterlassen, auch Art. 148g Abs. 5 entsprechend anzupassen. Die Formulierung der vorgeschlagenen Bestimmung orientiert sich an Art. 122 Abs. 5 B-VG.

Zu Z 15 (Art. 148h Abs. 3):

Zur Besorgung der Aufgaben der Volksanwaltschaft durch von ihr eingesetzte Kommissionen vgl. die Kommissionen des Menschenrechtsbeirats gemäß § 15c Abs. 1 SPG. Nähere Bestimmungen über die Zusammensetzung der Kommissionen, die Ernennung ihrer Mitglieder und die Willensbildung der Kommissionen werden gemäß Art. 148j B-VG bundesgesetzlich zu treffen sein.

Mit dem vorgeschlagenen Art. 148h Abs. 3 erster Satz soll der Menschenrechtsbeirat als Institution beibehalten und der Volksanwaltschaft als Beratungsorgan beigegeben werden.

Der vorgeschlagene Art. 148h Abs. 3 zweiter und dritter Satz enthält Grundsätze für die Zusammensetzung des Menschenrechtsbeirats und die Ernennung seiner Mitglieder und Ersatzmitglieder. „Stellen“ im Sinne des dritten Satzes können auch nichtstaatliche Institutionen (zB Nichtregierungsorganisationen) sein. Nähere Bestimmungen über die Zusammensetzung und die Willensbildung des Menschenrechtsbeirats sind gemäß Art. 148j B-VG bundesgesetzlich zu treffen.

Der vorgeschlagene Art. 148h Abs. 3 vierter Satz enthält die verfassungsgesetzliche Weisungsfreistellung der Mitglieder des Menschenrechtsbeirats.

Bei der Erlassung der bundesgesetzlichen Ausführungsregelungen ist insbesondere auf Art. 18 Abs. 2 und 4 OPCAT Bedacht zu nehmen; vgl. auch die, wenn auch rechtlich nicht verbindlichen, so genannten Pariser Prinzipien (Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993, UN Doc. A/RES/48/134 [1993]).

Zu Z 16 (Art. 148h Abs. 4):

In der Geschäftsordnung und in der Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft sollen auch die Geschäftsordnungen des Menschenrechtsbeirats und der Kommissionen bzw. deren Geschäftsverteilungen geregelt werden.

Zu Z 17 (Art. 148i Abs. 3):

Bisher stand es den Ländern frei zu entscheiden, ob sie überhaupt eine Missstandskontrolle für den Bereich der Landesverwaltung einführen und, wenn ja, ob sie dafür die Volksanwaltschaft für zuständig erklären oder eigene Einrichtungen schaffen. Demgegenüber sollen die Länder in den Angelegenheiten des Art. 148a Abs. 3 zur Schaffung eines Kontrollmechanismus für den Bereich der Landesverwaltung bundesverfassungsgesetzlich verpflichtet sein.

Die Volksanwaltschaft soll auch für den Bereich der Verwaltung der Länder als NPM im Sinne des OPCAT fungieren können.

Alternativ sollen die Ländern ermächtigt werden, eigene Einrichtungen mit der Besorgung zumindest der Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 zu betrauen. Die Besorgung dieser Aufgaben kann auch den – in Tirol und Vorarlberg bestehenden – „Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft“ (Landesvolksanwaltschaften) übertragen werden. In diesem Fall wird insbesondere auf Art. 18 Abs. 2 und 4 OPCAT und die Pariser Prinzipien Bedacht zu nehmen sein.

Im Rahmen der Besorgung der Aufgaben gemäß Art. 148a Abs. 3 sollen die Möglichkeit der Erteilung von Empfehlungen (vgl. Art. 148c B-VG) und Berichtspflichten (vgl. Art. 148d B-VG) verpflichtend vorzusehen sein, weil jedenfalls das OPCAT solche Reaktionsmöglichkeiten des NPM verlangt (vgl. Art. 19 lit. b und Art. 23 OPCAT).

Zu Z 18 (Art. 151 Abs. 45 bis 47 neu):

Berichtigung der Absatznummerierungen.

Zu Z 19 (Art. 151 Abs. 48):

Der vorgeschlagene Art. 151 Abs. 48 enthält Inkrafttretens- und Übergangsbestimmungen.

Soweit ein Land die Volksanwaltschaft bereits gemäß Art. 148i Abs. 1 B-VG durch Landesverfassungsgesetz für den Bereich der Landesverwaltung für zuständig erklärt hat, soll sich seine Erklärung ex constitutione auch auf die Aufgaben nach Art. 148a Abs. 3 erstrecken.

Allfällige Landesverfassungsgesetze gemäß Art. 148i Abs. 3 sollen bis zum Ablauf des 31. Dezember 2012 zu erlassen sein.

Zu Art. 2 (Änderung des Volksanwaltschaftsgesetzes 1982):

Zu Z 1 (§ 1 Abs. 2):

Es soll klargestellt werden, welche Angelegenheiten der kollegialen Beschlussfassung der Volksanwaltschaft unterliegen. Die genannten Angelegenheiten sind nicht taxativ; gemäß der Geschäftsordnung oder Geschäftsverteilung können weitere Angelegenheiten kollegial zu beschließen sein. Im Übrigen ist festzuhalten, dass Disziplinaranzeigen keine Dienstaufsichtsmaßnahmen im dem Sinn darstellen.

Zu Z 2 (§ 3 Abs. 1 und 2) und Z 3 (§ 3 Abs. 3):

Aus systematischen Gründen wird der Regelungsinhalt des Art. 148d Abs. 1 (neu) im vorgeschlagenen Abs. 1 einfachgesetzlich wiederholt.

Der vorgeschlagene Abs. 3 soll die Volksanwaltschaft dazu verpflichten, über die parlamentarische Öffentlichkeit hinaus ihre Berichte in allgemein zugänglicher Weise, etwa durch Kundmachung im Internet, zB auf ihrer Homepage, zu veröffentlichen (vgl. die Veröffentlichungspflicht in Art. 23 OPCAT sowie die spezielle Übermittlungspflicht an den Unterausschuss zur Verhütung von Folter nach Z. 29 der Guidelines on national preventive mechanisms des UN-Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 9. Dezember 2010, CAT/OP/12/5).

Zu Z 4 (§ 5):

Die Verweise auf das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 und das Zustellgesetz sollen aktualisiert werden.

Zu Z 5 (§ 7):

Mit den vorgeschlagenen Abs. 1 und 2 soll der Volksanwaltschaft das Recht eingeräumt werden, Stellungnahmen in Verfahren zur Begutachtung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen zu erstatten sowie eine Änderung oder – in Angelegenheiten, die noch nicht gesetzlich geregelt sind (etwa im Fall des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge) – eine Erlassung von Gesetzen anzuregen (vgl. Art. 19 lit. c OPCAT).

Abs. 3 soll die Volksanwaltschaft ua. zu einer hinreichenden Öffentlichkeitsarbeit verpflichten.

Zu Z 7 (III. Abschnitt):

Zu § 11:

In Abs. 1 soll die Volksanwaltschaft mit ihren Kommissionen als NPM im Sinn des OPCAT eingerichtet werden. Die Definition der „Orte der Freiheitsentziehung“ soll dem OPCAT entnommen werden. Erfasst werden sollen Orte, wo Menschen die Freiheit entzogen ist oder war oder werden kann (dies gilt etwa auch für Hafteinrichtungen, die temporär über keine Insassen verfügen) (Z 1). Bereits beendete, vergangene Freiheitsentziehungen („war“) sollen nur insoweit Gegenstand der Kontrolle sein, als ein Zusammenhang mit einer aktuellen Prüfung, der sich insbesondere aus einer Relevanz für die Prävention ergeben kann, besteht; eine „historische Aufarbeitung“ soll durch die Kontrollmechanismen in dem Zusammenhang nicht erfolgen. Zusätzlich soll die Volksanwaltschaft die Setzung von Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt begleitend kontrollieren (Z 2). Vgl. auch die Erläuterungen zu den in Art. 1 Z 4 und 5 (Art. 148a Abs. 3 bis 6) des Entwurfs vorgeschlagenen Änderungen.

Weiters soll die Volksanwaltschaft auch als Präventions- und Überwachungsmechanismus gemäß Art. 16 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention zur Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch in Einrichtungen und Programmen, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, eingerichtet werden (Z 3). Als für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme sind etwa Behindertenheime, Pflegeheime, Einrichtungen der beruflichen Bildung und Rehabilitation oder auch Schulen und Internate für Schülerinnen und Schüler mit Behinderung zu verstehen, wenn und soweit sie von der Kontrollzuständigkeit der Volksanwaltschaft erfasst sind.

Abs. 3 soll die auf die Volksanwaltschaft bezogene Amtshilferegelung des Art. 148b Abs. 1 B-VG präzisieren und enthält Duldungs- und Mitwirkungspflichten zuständiger staatlicher Organe. Der Volksanwaltschaft schon bisher zur Verfügung stehende Prüfungsmittel und -verfahren und ihr gegenüber bestehende Pflichten ihrer Kontrolle unterliegender Einrichtungen sollen dadurch nicht beseitigt werden. Darüber hinaus sollen Verantwortliche privater Einrichtungen, auf die sich die Kontrollzuständigkeit der Volksanwaltschaft erstreckt, zur Kooperation verpflichtet werden. Im Zusammenspiel mit staatlichen Aufsichtsrechten und sonstigen gesetzlich eingeräumten Rechtsschutzmöglichkeiten (vgl. etwa die gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten gemäß den §§ 11 ff HeimAufG) soll damit den Verpflichtungen insbesondere des Art. 20 OPCAT entsprochen werden.

Die im vorgeschlagenen Abs. 3 Z 2 normierte Einsicht bezieht sich auf Unterlagen, die die Behandlung von Personen im Vollzug einer freiheitsbeschränkenden Maßnahme betreffen (und nicht etwa im Rahmen der Prüfung einer Justizanstalt, in der eine Untersuchungshaft vollzogen wird, auf den gesamten der Haft zugrundeliegenden Ermittlungsakt der Staatsanwaltschaft).

Die Bestimmungen der Abs. 5 und 6 regeln den Umgang mit personenbezogenen Daten, die im Rahmen der Kontrollaufgaben ermittelt und verarbeitet werden. Dazu zählen jedenfalls Gesundheitsdaten wie „Krankengeschichten und sonstige Vormerkungen“ gemäß der Grundsatzbestimmung des § 10 des Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetzes – KAKuG, BGBl. Nr. 1/1957, bzw. den dazu ergangenen landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen, Pflegedokumentationen (ärztliche Dokumente gemäß § 5 Abs. 2, Dokumentation gemäß § 6 HeimAufG) sowie sonstige personenbezogene Befunde und Aufzeichnungen des Trägers einer Einrichtung, die Ort einer Freiheitsentziehung ist, oder einer Einrichtung für Menschen mit Behinderung.

Zu § 12:

Die §§ 12 f enthalten nähere Regelungen über Organisation, Verfahren und Zuständigkeit der Kommissionen.

NPM im Sinn des OPCAT soll die Volksanwaltschaft mit ihren Kommissionen sein.

Die gesetzlich geregelte Zusammensetzung der Kommissionen soll die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse im Sinn des Art. 18 OPCAT garantieren und zugleich die Vorgaben der Pariser Prinzipien soweit wie möglich und relevant erfüllen (vgl. § 12).

Aus der vorgeschlagenen erforderlichen „Bedachtnahme auf die Aufgabenstellung“ ergibt sich etwa, dass bei der Überprüfung von Behinderteneinrichtungen ein Behindertenvertreter in der Kommission vertreten sein sollte; dies entspricht auch einer Partizipation im Sinne des Art. 4 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention. Bei der Überprüfung von Justizanstalten soll zumindest ein Kommissionsmitglied über spezifische Kenntnisse des Strafvollzugs verfügen. Um das erforderliche Expertenwissen in den Kommissionen sicher zu stellen, soll auf bestehenden Sachverstand in diesen Angelegenheiten zurückgegriffen werden können; dies gilt auch für die Strafvollzugskommissionen. Daher verfügen jedenfalls Personen, die die Befähigung zum Richteramt haben, über „die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse“.

Eine – auch mehrmalige – Wiederbestellung der Kommissionsmitglieder soll zulässig sein (vgl. den vorgeschlagenen Abs. 3).

Zu § 13:

Die Kommissionen sollen für die Volksanwaltschaft die Kontrollen vor Ort durchführen. Sie sollen dabei unter Berücksichtigung der von der Volksanwaltschaft vorgegebenen Prüfungsschwerpunkte ihre Arbeit festlegen. Für das nötige Ausmaß an Flexibilität etwa bei Gefahr im Verzug sollen Vorkehrungen in der Geschäftsordnung getroffen werden. Auf Ersuchen der Volksanwaltschaft sollen die Kommissionen auch in den Angelegenheiten des Art. 148a Abs. 1, 2 und 5 B-VG tätig werden; ein solches Vorgehen kann sich in besonderen Konstellationen als zweckmäßig erweisen.

Da die Mitglieder der Kommissionen in keinem Dienstrechtsverhältnis zur Volksanwaltschaft stehen, sollen die Kommissionen berechtigt sein, den Berichten der Volksanwaltschaft gemäß dem vorgeschlagenen Art. 148d Abs. 1 B-VG Bemerkungen anzuschließen, soweit sie die Tätigkeit der jeweiligen Kommission betreffen (falls die Volksanwaltschaft im Verfahren oder in ihrer abschließenden Beurteilung eine abweichende Meinung der Kommission ihrer Ansicht nach nicht entsprechend berücksichtigt hat). Dies soll für jährliche Tätigkeitsberichte gemäß Art. 148d Abs. 1 erster Satz B-VG wie auch für Wahrnehmungsberichte gemäß Art. 148d Abs. 1 zweiter Satz B-VG gelten.

Zu den §§ 14 bis 16:

Diese Bestimmungen enthalten nähere Regelungen zu Aufgaben, Organisation, Verfahren und Zuständigkeit des Menschenrechtsbeirats.

Der Menschenrechtsbeirat soll die Volksanwaltschaft in menschenrechtlichen Angelegenheiten ua. des OPCAT beraten. Er soll insbesondere der Volksanwaltschaft Vorschläge zur Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandard erstatten können. § 14 zweiter Satz soll den ersten Satz dieser Bestimmung keineswegs einschränken.

Der Vorsitzende des Menschenrechtsbeirats soll ausgezeichnete Kenntnisse auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, insbesondere auf dem Gebiet der Grund- und Menschenrechte, haben. Das Erfordernis einer „wissenschaftlichen Qualifikation“ erfüllt jedenfalls eine Habilitation in diesen Fächern, aber auch ein sonstiger wissenschaftlicher Nachweis.

Zu § 17:

Als internationaler Präventionsmechanismus ist der UN-Unterausschuss mit den nötigen Zuständigkeiten und Befugnissen auf Bundesebene zu versehen (vgl. zu seinem Mandat die Art. 11 ff OPCAT). Ihm gegenüber sollen die gleichen Verpflichtungen gelten, wie sie für die besuchten Einrichtungen gegenüber dem NPM Volksanwaltschaft vorgesehen werden sollen.

Die vorgeschlagene Ausnahmebestimmung in Abs. 3 entspricht Art. 14 Abs. 2 OPCAT.

Zu § 18:

Die vorgeschlagene Bestimmung dient der Durchführung der Art. 15 und 21 Abs. 1 OPCAT. Gemäß diesen Bestimmungen dürfen „Behörden oder Amtsträger [...] keine Sanktionen gegen eine Person oder Organisation anordnen, anwenden, erlauben oder dulden, weil diese“ dem Unterausschuss zur Verhütung von Folter oder seinen Mitgliedern bzw. dem NPM „Auskünfte erteilt hat, unabhängig davon, ob diese richtig oder falsch waren; eine solche Person oder Organisation darf auch sonst in keiner Weise benachteiligt werden.“ Durch die vorgeschlagene Regelung sollen Personen und Organisationen, die ihre Wahrnehmungen an den nationalen oder internationalen Präventionsmechanismus berichten, vor Repressalien geschützt werden. Die Verpflichtung der der Kontrolle der Volksanwaltschaft unterliegenden Einrichtungen zur Erteilung wahrheitsgemäßer Auskünfte gemäß dem vorgeschlagenen § 11 Abs. 3 bleibt unberührt.

Zu § 19:

Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht Art. 21 Abs. 2 OPCAT.

Der Schutz der Vertraulichkeit von Informationen soll den (verfassungs)gesetzlichen Regelungen der Amtsverschwiegenheit und der Auskunftspflicht (vgl. Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG) und der dazu ergangenen Ausführungsgesetze unterliegen. Eine Ausdehnung der Verschwiegenheitspflicht wäre verfassungswidrig, da nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 6288/1970, 7455/1974, 9657/1983) die Amtsverschwiegenheit einfachgesetzlich lediglich eingeschränkt werden darf. Die Volksanwaltschaft, die von ihr eingesetzten Kommissionen und die Mitglieder des Menschenrechtsbeirats unterliegen überdies dem strafrechtlichen Geheimnisschutz des § 310 Abs. 1 iVm. § 74 Abs. 4 des Strafgesetzbuchs – StGB, BGBl. Nr. 60/1974. Der Beamtenbegriff dieser Bestimmungen ist weit; es kommt nicht auf die Ernennung oder Anstellung, sondern nur auf die Funktion an, weswegen auch nichtbeamtete Träger öffentlicher Aufgaben darunter zu verstehen sind (vgl. SSt. 60/45 = EvBl. 1990/5, SSt. 48/78 = EvBl. 1978/72). Nach diesen Bestimmungen ist die Offenbarung oder Verwertung eines dem Beamten (in diesem weiten Sinn) ausschließlich kraft seines Amtes anvertrauten oder zugänglich gewordenen Geheimnisses strafbar, wenn dadurch ein öffentliches oder berechtigtes privates Interesse verletzt werden kann.

Zu § 20:

Die vorgeschlagene Bestimmung regelt den Schutz der Vertraulichkeit von Informanten. Auch sonst im Rahmen der Volksanwaltschaft tätige Personen, etwa Experten, sollen zur Verschwiegenheit verpflichtet werden.

Zu Z 11 (§ 12 [§ 23 neu]):

Die vorgeschlagene Bestimmung enthält Inkrafttretens- und Übergangsbestimmungen sowie eine dienstrechtliche Begleitregelung zum Personalübergang vom Menschenrechtsbeirat gemäß § 15a SPG auf den Menschenrechtsbeirat.

Zu Art. 3 (Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes) und Art. 4 (Änderung des Strafvollzugsgesetzes):

Im Hinblick auf die in Art. 2 enthaltenen Regelungen hätten die Bestimmungen betreffend den Menschenrechtsbeirat gemäß den §§ 15a, 15b, 15c und 93 Abs. 2 letzter Satz SPG und die Strafvollzugskommissionen gemäß § 18 des Strafvollzugsgesetzes, BGBl. Nr. 144/1969, und die darauf verweisenden Bestimmungen im Strafvollzugsgesetz zu entfallen.

Zu Art. 5 (Änderung des Bundesgesetzblattgesetzes):

Zu Z 1 (§ 3 Z 5 und 7 und § 4 Abs. 1 Z 3 und 8), Z 2 (§ 3 Z 5 und § 4 Abs. 1 Z 3) und Z 3 (§ 3 Z 7, § 4 Abs. 1 Z 8 und Überschrift zu § 14):

Anpassung an die (modifizierte) neue deutsche Rechtschreibung.

Zu Z 4 (§ 4 Abs. 1 Z 6):

Zitierungsanpassung im Hinblick auf die in Art. 1 Z 16 vorgeschlagene Änderung der Absatzbezeichnung des bisherigen Art. 148h Abs. 3 B-VG.

Zu Z 5 (§ 5 Abs. 1 Z 1):

Zitierungsanpassung im Hinblick auf die mit Art. 1 Z 13 des Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, BGBl. I Nr. 2/2008, erfolgte Neufassung des Art. 50 Abs. 2 B-VG.

Zu Z 6 (§ 5 Abs. 1 Z 4a):

Zitierungsanpassung im Hinblick auf die mit Art. 1 Z 5 der Lissabon-Begleitnovelle, BGBl. I Nr. 57/2010, erfolgte Ersetzung der bisherigen Art. 23e und Art. 23f B-VG durch neue Art. 23e bis Art. 23k.