

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.):

**Prävention von Folter und
Misshandlung in Deutschland**

Baden-Baden: Nomos 2007 (ISBN 978-3-8329-2269-6)

Inhalt

Abkürzungen	7
<i>Petra Follmar-Otto/Heiner Bielefeldt</i> Einleitung	11
<i>Manfred Nowak</i> Geleitwort des UN-Sonderberichterstatters gegen die Folter: Die Bedeutung des Zusatzprotokolls im weltweiten Kampf gegen die Folter	19
<i>Walter Suntinger</i> Nationale Präventionsmechanismen – Kategorien und Bewertung	27
<i>Petra Follmar-Otto</i> Die Zeichnung, Ratifikation und Implementation des Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention in Deutschland – Anmerkungen zum politischen Prozess	57
<i>Gabriele Klocke</i> Fremdsprachigkeit und Analphabetismus als strukturelle Gefährdungsmerkmale in Gewahrsamssituationen	71
<i>Johannes Feest</i> Justizvollzugsanstalten: totale Institutionen, Folter und Verbesserungen der Prävention	93
<i>Bernd-Rüdiger Sonnen/Juleka Schulte-Ostermann</i> Prävention von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Jugendarrest- und Jugendstrafvollzugsanstalten in Deutschland	117
<i>Michael Eink</i> Psychiatrische Besuchskommissionen als Modell für die Prävention von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen?	133

<i>Helmut Pollähne</i> Besuchskommissionen: Dezentrale Präventionsmechanismen im Psychiatrierecht – OPCAT-konform?	149
<i>Paul Klein/Gerhard Kümmel</i> Die zivilisierte Armee? Verletzungen der Menschenwürde in der Bundeswehr und ihre Prävention	175
<i>Christoph Gusy</i> Folterprävention durch Grundrechtsmonitoring Stand und Defizite bei der Polizei	195
<i>Tobias Singelstein</i> Misshandlungen in polizeilichem Gewahrsam Empirische Erkenntnisse zu Umfang und Struktur sowie zur Wirksamkeit von Kontrollmechanismen	213
<i>Hans Wolfgang Gierlich/Frank Uhe</i> Gefährdung kranker Flüchtlinge durch Abschiebung und Abschiebehaft	237
<i>Reinhard Marx</i> Abschiebungshaft und Abschiebung aus rechtlicher Sicht	259
<i>Rolf D. Hirsch</i> Gewalt und Misshandlungen in Pflegeeinrichtungen und deren Prävention	285
<i>Hanna Permien</i> Freiheitsentzug bei Kindern und Jugendlichen außerhalb des Strafvollzuges in Einrichtungen der Jugendhilfe	323
Autorinnen und Autoren	345

Nationale Präventionsmechanismen – Kategorien und Bewertung

Walter Suntinger

A. Einleitung

I. Ziel, Struktur und Charakter des Beitrages¹

Der vorliegende Beitrag beabsichtigt, die deutsche Debatte über innerstaatliche Mechanismen der Prävention von Folter gemäß dem Fakultativprotokoll zur UN-Konvention gegen Folter (OPCAT)² in einen internationalen Zusammenhang einzubetten. Dazu werden im Folgenden Besuchs- und Kontrollmechanismen, die vor Ratifizierung des OPCAT auf der innerstaatlicher Ebene in verschiedenen Staaten eingerichtet wurden, gesichtet, kategorisiert und im Hinblick auf das Fakultativprotokoll einer Bewertung unterzogen. Weiterhin will der Beitrag einen ersten Überblick über die Herangehensweisen geben, die die Staaten anlässlich der Ratifikation des OPCAT im Hinblick auf die Nationalen Präventionsmechanismen (NPM) gewählt haben.

Der Beitrag unterscheidet zwischen innerstaatlichen Besuchs- und Kontrollmechanismen und den NPM. Erstere sind jene Mechanismen, die vor dem OPCAT und unabhängig davon geschaffen wurden. Letztere sind jene Mechanismen, die explizit auf der Grundlage der Art. 3 und 17 OPCAT eingerichtet oder als solche explizit bestimmt wurden. Diese Differenzierung dient dazu, bei der beschreibenden Analyse der innerstaatlichen Besuchs- und Kontrollmechanismen einen möglichst umfassenden Blick auf jene Institutionen bzw. Organisationen zu richten, die – in welcher Form auch immer – Orte besuchen und kontrollieren, »an denen Personen die Freiheit entzogen ist« (Art. 1 OPCAT), unabhängig von der jeweiligen Perspektive der Institution, ihrer organisatorischen Anbindung und ihrer konkreten Arbeitsweise. Im Gegensatz dazu sind NPM zum spezifischen Zweck der Folter- und Misshandlungsprävention aufgrund des OPCAT eingerichtet oder bestimmt. Der Kreis der innerstaatlichen Besuchs- und Kontrollmechanismen geht also über jenen der NPM hinaus; die gemeinsame Klammer bildet die Kategorie der Orte, die von ihnen besucht werden können: »Orte der Freiheitsentziehung«.

Im ersten Abschnitt A. stellt der Beitrag die aufgrund des OPCAT geforderten NPM in den weiteren internationalen und innerstaatlichen Kontext. Im Abschnitt B.

¹ Adaptierte und aktualisierte Version von Suntinger (2004).

² UN, Generalversammlung, UN Dok. A/RES/57/199 vom 18.12.2002.

werden die internationalen (Bewertungs-)Standards für NPM erörtert, die den Analyserahmen für die in den nachfolgenden Teilen dargestellten Typen von Besuchs- und Kontrollmechanismen bilden. Abschnitt C. gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung innerstaatlicher Mechanismen, gegliedert nach Bereichen und Orten der Freiheitsentziehung. Die Abschnitte D. und E. bilden den Hauptteil. Abschnitt D. stellt die einzelnen Kategorien von innerstaatlichen Besuchsmechanismen dar und bewertet sie, im Abschnitt E. werden die bisher gewählten Herangehensweisen bei der Ratifikation des OPCAT untersucht. In Abschnitt F. schließlich werden erste Schlussfolgerungen gezogen.

Dieser Beitrag unternimmt den Versuch einer Sichtung, Kategorisierung und Analyse von innerstaatlichen Besuchs- und Kontrollsystemen auf globaler Ebene. Er basiert auf einer Analyse von Dokumenten innerstaatlicher und internationaler Besuchs- und Menschenrechtsmechanismen sowie auf einschlägiger wissenschaftlicher Literatur und praxisorientierten Studien von auf das Thema spezialisierten Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Neben dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), das in seiner Besuchstätigkeit die innerstaatlichen Mechanismen und deren Beitrag zur Folterprävention beleuchtet, waren die von der Genfer NGO »Association for the Prevention of Torture« (APT) gesammelten Dokumente sowie deren rechtliche und strategische Positionspapiere zum OPCAT von wesentlicher Bedeutung. Ein vom APT organisierter Experten-Workshop von Vertretern ausgewählter innerstaatlicher Besuchsmechanismen aus der ganzen Welt, für den die ursprüngliche Fassung dieses Beitrages das Hintergrundpapier bildete, war dem Thema des Funktionierens innerstaatlicher Besuchssysteme gewidmet.³ Außerdem prägen meine Erfahrungen als Mitglied des österreichischen Menschenrechtsbeirats, als Berater für den Aufbau derartiger Besuchs- und Kontrollsysteme und als Trainer für praktische Menschenrechtsarbeit die Analyse. Spezifische Feldforschungen wurden nicht unternommen. Dieser Beitrag kann daher nicht mehr als eine unvollständige Annäherung an das Thema sein und keinen wissenschaftlichen Charakter beanspruchen, insbesondere bei der Beschreibung und Bewertung der innerstaatlichen Besuchs- und Kontrollsysteme. Zum tieferen und besseren Verständnis der Bedingungen des Funktionierens eines effektiven und effizienten Besuchssystems bedürfte es einer umfassenden vergleichenden und multidisziplinären (Feld-)Forschungsarbeit, wie sie etwa der International Council on Human Rights Policy (ICHRP) im Bereich nationaler Menschenrechtsinstitutionen durchgeführt hat.⁴

3 Siehe die Dokumentation in APT (2003).

4 ICHRP (2004; 2005); an der University of Bristol wird derzeit ein unter der wissenschaftlichen Leitung von Professor Malcolm Evans und Dr. Rachel Murray stehendes Forschungsprojekt zu NPM durchgeführt.

II. Kontextualisierung der Nationalen Präventionsmechanismen

1. Internationaler Kontext

Die Idee der Prävention von Folter und Misshandlung durch ein System internationaler Kontrolle wurde in den 1970er Jahren von dem Schweizer Jean-Jacques Gautier entwickelt, der sich dabei von den Erfahrungen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz inspirieren ließ.⁵ Zur Umsetzung dieser Idee gründete er 1977 das Schweizerische Komitee gegen die Folter (1992 in Association for the Prevention of Torture umbenannt).⁶ Während sich Gautiers ursprünglicher Plan eines auf UN-Ebene eingerichteten Besuchssystems als schwer umsetzbar erwies, griff der Europarat die Idee auf und schuf mit der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1987)⁷ das erste internationale Besuchssystem. Das CPT, das 1990 seine Arbeit aufnahm, wurde seiner Rolle als Pionier im menschenrechtlichen Kampf um die Folterverhütung weitgehend gerecht und damit zur Inspiration und Orientierung für Reflexion und Maßnahmen gegen Folter. Zugleich wurde auch klar, dass die Schaffung eines internationalen Besuchssystems zur Bewältigung der gewaltigen Herausforderung wirkungsvoller Misshandlungsprävention nicht ausreichte. In diesem Sinn ist das Zusatzprotokoll zur UN-Konvention gegen die Folter,⁸ das über lange Zeit in einer Arbeitsgruppe der UN-Menschenrechtskommission ohne große Aussicht auf baldigen Abschluss beraten, im Jahre 2000 durch einen mexikanischen »Kompromissvorschlag« mit neuem Leben erfüllt und 2002 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde, eine wesentliche Weiterführung der ursprünglichen Idee Gautiers: nämlich der Schaffung effektiver Maßnahmen, um die Hindernisse für die Umsetzung der Menschenrechte, im Besonderen des Schutzes vor Folter zu beseitigen.⁹ Der sogenannte »Kompromiss«, der jedenfalls auf dem Papier den Interessen souveränitätsorientierter Staaten entgegenkam, bestand in dem menschenrechtspolitisch weitreichenden Vorschlag, neben einem internationalen Organ Präventionsmechanismen auf nationaler Ebene einzurichten.¹⁰

Parallel zu diesen internationalen Entwicklungen im Kampf gegen Folter sind Bemühungen internationaler zwischenstaatlicher Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen, zu erwähnen, die Einrichtung von Menschenrechtsinstitutionen

5 Die von Mischler (2003) herausgegebenen Texte von Gautier sind ein überaus beeindruckendes Zeugnis seiner Überlegungen. Die Idee eines internationalen Kontrollsystems durch Besuche wird erstmals in einem Brief Gautiers aus 1974 erwähnt; ebd., S. 43.

6 Siehe De Vargas (1997).

7 Siehe z.B. Kriebaum (2000); Evans/Morgan (1998).

8 Siehe dazu eingehend Inter-American Institute of Human Rights (IHR)/APT (2004), Evans/Haenni-Dale (2004).

9 In einem Brief im September 1974 spricht Gautier davon, es gehe darum, »à rechercher les moyens d'écarter les entraves à ces droits et notamment la torture et les violences policière qui constituent pourtant un obstacle absolue à l'exercice des droits individuels«; vgl. Mischler (2003), S. 41.

10 Zur Vorgeschichte des OPCAT siehe den Beitrag von Petra Follmar-Otto in diesem Band.

auf nationaler Ebene mit einem breiten Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte zu unterstützen. Einen Meilenstein dabei stellt der 1991 in Paris abgehaltene »International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights« dar. Auf diesem wurden die sogenannten »Pariser Prinzipien« ausgearbeitet, die 1993 von der UN-Generalversammlung angenommen wurden.¹¹ Die NPM des OPCAT sind genau an der Schnittstelle von Präventionsmechanismen im Folterbereich und den internationalen Bemühungen um wirksame innerstaatliche Menschenrechtsmechanismen angesiedelt.

2. Entwicklungen auf nationaler Ebene

Um die NPM besser einordnen zu können, bedarf es zusätzlich eines Blickes auf die Entwicklungen von Institutionen auf nationaler Ebene, welche die Besuche bzw. Kontrolle von Haftanstalten sowie von anderen Orten des Freiheitsentzugs zur Aufgabe haben, um die Einhaltung der an diesen Orten geltenden Regeln sicherzustellen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Gefängnis- und Polizeisystem zu stärken. Solche innerstaatliche Institutionen wurden im Rahmen eines bestimmten nationalen, politischen und kulturellen Kontextes entwickelt. Sie stellten entweder rein innerstaatliche oder durch internationale Standards bzw. von anderen nationalen Erfahrungen (etwa im Bereich der Ombudsinstitutionen) inspirierte Initiativen dar. Die Schaffung dieser Institutionen war teils Ergebnis eines allgemeinen Einstellungswandels gegenüber Häftlingen und ihren Rechten, teils war sie eine Reaktion auf krisenhafte Ereignisse im Menschenrechtsbereich, die die politischen Verantwortlichen zum Handeln zwangen. Wieder andere wurden im Rahmen einer Umstrukturierung staatlicher Institutionen während eines umfassenden Transitionsprozesses von autoritären zu demokratischen Staatssystemen geschaffen.¹² Dieser nationale kulturelle Kontext ist für das Verständnis der Funktionsbedingungen von innerstaatlichen Besuchssystemen und NPM von besonderer Relevanz.¹³

B. Internationale Standards – Vorgaben und Bewertungskriterien für Nationale Präventionsmechanismen

I. Zu den Funktionen internationaler rechtlicher Standards

Die unter B.III. näher ausgeführten internationalen rechtlichen Standards stellen als völkerrechtlichen Vorgaben für die nationale Umsetzung zunächst und primär die rechtliche Basis und Absicherung der NPM und ihrer Tätigkeit dar. Andererseits

11 »Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen« (»Principles Relating to the Status of National Institutions«), UN, Generalversammlung, UN Dok. A/RES/48/134 vom 20.12.1993.

12 ICHRP (2004), S. 58, 59.

13 Ebd.; siehe dazu auch APT (1999), S. 18.

können sie auch als Kriterien für die Bewertung der Effektivität der NPM herangezogen werden.

Fragen der Effektivität von Menschenrechtsinstitutionen kommt in den letzten Jahren zunehmende Aufmerksamkeit zu, was auch im Zusammenhang mit dem sich vollziehenden (paradigmatischen) Wandel des Menschenrechtsschutzes vom internationalen Standard-Setting zum Fokus auf die innerstaatliche Umsetzung dieser Standards zu sehen ist. Methodisch wird dabei immer mehr auf in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften entwickelte Ansätze zur Festlegung von sogenannten »Benchmarks« und entsprechenden Indikatoren zur Erreichung der Benchmarks zurückgegriffen. Benchmarks sind dabei »jene Minimalbedingungen, die bestehen müssen, damit eine nationale Institution ihre Ziele erreichen kann«. ¹⁴ Für den Bereich des Funktionierens Nationaler Menschenrechtsinstitutionen hat der International Council on Human Rights Policy ein Analysegerüst vorgelegt. ¹⁵ Hinsichtlich der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sind es die in den Pariser Prinzipien enthaltenen Standards, die als Benchmarks den Analyserahmen bilden. Für die Bewertung von NPM können die unten angeführten Standards als die relevanten Benchmarks gesehen werden. Ein zu entwickelndes Bewertungssystem muss auf die spezifischen Eigenschaften und Grundzüge der Realität an Orten des Freiheitsentzugs im unten skizzierten Sinn Bedacht nehmen.

II. Zu den Quellen der relevanten internationalen Standards

Die wesentlichen Quellen für die Bestimmung der internationalen Standards betreffend NPM sind die folgenden:

- das Fakultativprotokoll zur UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT); ¹⁶
- die Pariser Prinzipien (PP); ¹⁷ Art. 18 Abs. 4 OPCAT verweist ausdrücklich auf diese Prinzipien, die bei der Schaffung der NPM zu beachten sind;
- die vom Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) entwickelten Standards: Das CPT hat dem Aufbau und Funktionieren nationaler Besuchssysteme in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet und in mehreren Berichten entsprechende Standards ausgearbeitet; ¹⁸
- darüber hinaus sind aus der Erfahrung von mit praktischer Menschenrechtsarbeit befassten Institutionen Herangehensweisen destillierbar, die sogenannte *best*

¹⁴ Ebd., S. 10.

¹⁵ ICHRP (2005); siehe auch die weiteren Literaturhinweise ebd., S. 43.

¹⁶ Siehe oben Fn. 2.

¹⁷ Siehe oben Fn. 11.

¹⁸ Z.B. CPT (2002), Rn. 50 (betreffend Polizeieinrichtungen); CPT (2000), Rn. 25 (betreffend Polizeieinrichtungen), Rn. 52 (betreffend Strafvollzugsanstalten); CPT (2005), Rn. 20 (betreffend Polizeieinrichtungen) und 107 (betreffend Strafvollzugsanstalten); siehe auch die nähere Analyse in APT (2006a).

practice-Standards bilden und jedenfalls für die Bewertung der Effektivität und Effizienz von NPM herangezogen werden können.

Die im OPCAT als völkerrechtlichem Vertrag enthaltenen Standards haben völkerrechtliche Verbindlichkeit als *hard law*. Die Pariser Prinzipien stellen als solche zwar *soft law* dar; sie sind durch Art. 18 Abs. 4 OPCAT jedoch in einen völkerrechtlichen Vertrag aufgenommen worden, wodurch ihnen die rechtliche Qualität von *hard law* zukommt. Hinsichtlich der CPT-Standards kann davon ausgegangen werden, dass es sich wohl um *soft law* handelt,¹⁹ das zwar nicht zum Kanon der Völkerrechtsquellen nach Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs zählt, aber dennoch rechtliche Relevanz hat, etwa indem es zur Konkretisierung von allgemeinen Begriffen des *hard law* herangezogen wird.²⁰ Gerade im Menschenrechtsbereich, zumal im Bereich der Standards betreffend den Schutz vor Folter, wird immer klarer, dass Standards unterschiedlicher rechtlicher Qualität sich in einem stetigen Prozess wechselseitig beeinflussen.²¹ Daher eignet sich ein dynamisches Verständnis von Recht als Prozess, diese Phänomene »relativer Normativität«²² zu erklären. Wenn man Recht nicht primär als Normen, sondern in einem weiteren Sinn als Konstrukt gesellschaftlicher Kommunikation versteht,²³ können überdies auch die in praktischer Menschenrechtsarbeit entwickelten *best practice*-Standards eine gewisse rechtlichen Relevanz bekommen. Ein derartiges Rechtsverständnis bietet sich jedenfalls für die Analyse menschenrechtlicher Mechanismen in besonderem Maße an, da es den Blick über die von der sozialen Wirklichkeit getrennte Analyse der Normen hinaus auf die Prozesse der Normformierung und -umsetzung und daher auf die damit verbundenen gesellschaftlichen und politischen Kämpfe richtet, die gerade für den Menschenrechtsbereich so charakteristisch sind.²⁴

III. Die Standards im Einzelnen²⁵

1. Rechtliche Grundlage und Mandat

Der NPM und sein Mandat bedürfen einer stabilen Rechtsgrundlage. Dieses Kriterium ergibt sich aus Grundsatz 2 der PP: »Nationale Institutionen erhalten ein [...] in einem Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang klar festgelegtes Mandat.«

19 Kriebaum (2000), S. 554; anders Morgan/Evans (1998), S. 161.

20 Zur rechtlichen Qualität der CPT-Standards siehe Kriebaum (2000), S. 552 ff., mit weiterführenden Literaturhinweisen zum *soft law*.

21 Morgan/Evans (2002), S. 31 und 161; Suntinger (1999), S. 162.

22 Siehe etwa Fastenrath (1993), S. 310.

23 Siehe etwa Funk (2000), S. 71: »Die Wirklichkeit von normativen Systemen, zu denen auch das Recht gehört, besteht nicht aus Normen, sondern aus prozesshaften Wechselbeziehungen, durch welche Normen konstituiert, verändert und umgesetzt werden.«

24 Diese Fragen können im Rahmen dieses Beitrages nicht weiter vertieft werden.

25 Siehe dazu ausführlich APT (2006b) und IHR/APT (2004), S. 95 ff.

Das Mandat des NPM umfasst gemäß Art. 19 OPCAT:

- die regelmäßige Überprüfung der Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, mit dem Ziel, den Schutz vor Folter und Misshandlung zu stärken;
- die Unterbreitung von entsprechenden Empfehlungen an die zuständigen Behörden;
- die Unterbreitung von Vorschlägen und Bemerkungen zu Gesetzen und Gesetzesvorhaben.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 OPCAT unterliegen »alle 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«, dem Mandat des NPM (siehe dazu unter C.I.)

Aus dem Mandat und dem Gesamtcharakter des OPCAT als nicht-gerichtsförmiges und auf Prävention von Folter ausgerichtetes, im Menschenrechtsbereich angesiedeltes Instrument ergibt sich, dass die Besuchs- und andere Tätigkeit unter Anwendung einer expliziten Menschenrechtsmonitoringperspektive zu erfolgen hat. Dies bedeutet die systematische Untersuchung der sozialen Wirklichkeit an Orten des Freiheitsentzugs, deren Bewertung im Lichte internationaler und nationaler Menschenrechtsstandards und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen zur Erreichung dieser Standards.²⁶

2. Multidisziplinäre und multiperspektivische Zusammensetzung

Hinsichtlich der personellen Zusammensetzung des NPM ist nach Art. 18 Abs. 2 OPCAT darauf zu achten, dass die Mitglieder »über die notwendigen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen«. Auch ist »eine ausgewogene Beteiligung der Geschlechter« sowie eine »angemessene Vertretung der ethnischen Gruppen und Minderheiten im Land« anzustreben. Grundsatz 2.1 PP enthält überdies das Erfordernis einer »pluralistischen Vertretung der an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte beteiligten sozialen Kräfte (Zivilgesellschaft)«.

Die wesentliche Bedeutung systematisch-multidisziplinärer Ansätze ist im besonderen Maße in der Arbeit des CPT bestätigt worden.²⁷ Der UN-Sonderberichterstatter über Folter hat in seinem jüngsten Bericht an die UN-Generalversammlung auf diesen Aspekt der NPM hingewiesen.²⁸ Auch die Erfahrungen des österreichischen Menschenrechtsbeirats zeigen die Bedeutung umfassender Herangehensweisen, und zwar nicht nur bei den multidisziplinär zusammengesetzten Kommissionen, die die Besuche von Polizeieinrichtungen durchführen und somit die »Augen und Ohren« des Beirates bilden, sondern auch im Rahmen der thematischen Schwerpunktarbeit zu spezifischen Menschenrechtsfragen und -problemen, die in eigens

²⁶ Siehe dazu auch Nowicki/Fialova (2001), S. 13.

²⁷ Zum Ringen des CPT um die Herstellung der geforderten multidisziplinären Zusammensetzung siehe Kriebaum (2000), S. 62–66.

²⁸ UN, Special Rapporteur on Torture, Interim Report to the UN General Assembly vom 14.8.2006, UN Dok. A/RES/61/259, Ziff. 71.

dafür gebildeten Arbeitsgruppen unter Anwendung analytischer Instrumente unterschiedlicher Disziplinen untersucht werden.²⁹ Zusätzlich zu normativen Ansätzen sind etwa medizinische, psychologische und sozialwissenschaftliche, inklusive soziolinguistische Ansätze vonnöten, um die soziale Realität an Orten des Freiheitsentzugs und – in Gautiers Sinn – die Hindernisse für eine Umsetzung des Verbots von Folter zu verstehen und geeignete Maßnahmen zu deren Überwindung zu entwickeln.³⁰

3. Besuchskompetenzen und Besuchsfrequenz

Gemäß Art. 20 OPCAT muss der NPM Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung und Zugang zu allen dort festgehaltenen Personen (einschließlich des Rechts, mit diesen Personen ohne Zeugen zu sprechen) sowie zu allen relevanten Informationen haben, die die Behandlung dieser Personen betreffen. Besuche müssen nach Art. 19 lit a) OPCAT regelmäßig und wohl in angemessener Häufigkeit durchgeführt werden, damit das Ziel der Stärkung des Schutzes vor Misshandlung erreicht werden kann. Welche Besuchsfrequenz als angemessen betrachtet werden kann, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, wie etwa vom Typus der besuchten Einrichtung, vom Wissen über die Menschenrechtsprobleme in dieser Einrichtung sowie vom strategischen Gesamtansatz des jeweiligen NPM im jeweiligen Landeskontext.³¹ Ähnliche Überlegungen können herangezogen werden, um zu entscheiden, ob die Besuche angekündigt oder unangekündigt durchgeführt werden.

4. Berichte und Empfehlungen

Die Arbeit des NPM mündet in Berichten und Empfehlungen an die Behörden. Gemäß Art. 23 OPCAT müssen zumindest die Jahresberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. In der konkreten Arbeit von Besuchsmechanismen hat sich die ständige Praxis eingebürgert, dass unmittelbar im Anschluss an die konkreten Besuchstätigkeiten bestimmte Empfehlungen an die Leiter der besuchten Einrichtungen ausgesprochen werden.³² Neben Jahresberichten werden Berichte zu einzelnen Besuchen sowie thematische Berichte und Analysen verfasst und teilweise auch veröffentlicht.³³

29 Siehe z.B. Menschenrechtsbeirat (2004a; 2004b); siehe auch Kriebaum (2004), S. 91.

30 Vor allem die Sozialwissenschaften haben die Menschenrechte zögerlich und erst spät als Forschungsgegenstand entdeckt; siehe dazu z.B. Freeman (2002), S. 76 ff. Die möglichen Beiträge etwa der praxeologischen Soziologie Bourdieus und der Systemtheorie Luhmanns sind, soweit ersichtlich, bisher nicht ausreichend beleuchtet worden.

31 Siehe dazu sehr ausführlich und nach Einrichtungstypen differenzierend APT (2006b), S. 25–30.

32 APT (2003), S. 23; APT (2004), S. 83.

33 APT (2004), S. 84–89.

5. Kooperation und Dialog mit den besuchten Behörden und Dienststellen

Die Philosophie der NPM basiert auf der Idee der Zusammenarbeit zwischen den Präventionsmechanismen und den Staaten (Art. 2 Abs. 4 OPCAT). Die in den Kompetenzbereich des NPM fallenden Behörden und Dienststellen sind nach Art. 22 OPCAT verpflichtet, in einen Dialog mit dem NPM über mögliche Durchführungsmaßnahmen einzutreten. Der NPM hat dadurch eine explizite rechtliche Grundlage für die Durchführung von »Follow-up«-Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen.³⁴ Solche Maßnahmen sind im Rahmen eines prozessorientierten Ansatzes von wesentlicher Bedeutung und dienen der Nachhaltigkeit der Präventivarbeit der NPM.

6. Ressourcen

Die Staaten sollen dem NPM nach Art. 18 Abs. 3 OPCAT »die notwendigen Mittel« bzw. nach Grundsatz 2.2 der PP »ausreichende Finanzmittel« bereitstellen. Der Frage der adäquaten Ressourcen kommt wesentliche Bedeutung zu. Der UN-Sonderberichterstatter über Folter hat in seinem jüngsten Bericht an die UN-Generalversammlung explizit darauf hingewiesen und auf der Basis der Erfahrungen des österreichischen Menschenrechtsbeirats klargemacht, dass die Schaffung eines effizienten Systems »erhebliche Ressourcen« benötigt.³⁵

7. Sicherheitsgarantien

Gemäß Art. 21 Abs. 1 OPCAT sollen Personen, die mit dem NPM kooperieren, vor Sanktionen und anderen Maßnahmen geschützt werden. Dasselbe gilt etwa gemäß Art. 12 Abs. 2 der UN-Erklärung zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern³⁶ für Personen, die dem NPM angehören.³⁷

34 Siehe dazu Evans/Haenni-Dale (2004), S. 51.

35 Siehe UN, Special Rapporteur on Torture (oben Fn. 28), Ziff. 71.

36 UN, Generalversammlung, UN Dok. A/RES/53/144 vom 9.12.1998.

37 Dass diese Fragen auch in demokratischen Staaten Relevanz haben, zeigt die Einleitung polizeilicher Ermittlungen im Herbst 2004 gegen zwei Mitglieder der Besuchskommissionen des österreichischen Menschenrechtsbeirats, die hauptberuflich als AnwältInnen (in Menschenrechtsfällen) tätig waren. In seiner Analyse des Vorfalls stellte der Menschenrechtsbeirat fest, dass die Ermittlungen »durch kein sicherheits- oder kriminalpolizeiliches Kalkül gerechtfertigt« waren, einen Widerspruch gegen die »objektiven Grundsätze rechtsstaatlicher Polizeipraxis, [und] [...] auch einen Verstoß gegen internationale Standards« darstellten; Menschenrechtsbeirat (2005), S. 10.

8. Die Unabhängigkeit der NPM

Das Kriterium der Unabhängigkeit ist ein zentrales und umfassendes Merkmal der NPM. Dabei geht es sowohl um die Absicherung der eigenständigen Arbeit des NPM als auch um das rechte Maß von Distanz bzw. Nähe zu den besuchten Institutionen. Gemäß Art. 17 OPCAT haben die Vertragsstaaten »unabhängige« nationale Präventionsmechanismen zu schaffen bzw. zu bestimmen, Art. 18 Abs.1 OPCAT sieht ausdrücklich die »funktionale Unabhängigkeit« der NPM sowie die »Unabhängigkeit ihres Personals« vor. Aus den Pariser Prinzipien und den Berichten des CPT (unter anderem zum österreichischen Menschenrechtsbeirat) ergeben sich weiterhin Standards für die Bestellung und Abberufung der Mitglieder, für die Zusammensetzung sowie für die Sicherung der finanziellen Unabhängigkeit der NPM.³⁸ Außerdem sind die Mindeststandards, die die internationalen Menschenrechtsorgane, wie etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, zur Unabhängigkeit von Tribunalen entwickelt haben, für die Auslegung der Unabhängigkeitsstandards der NPM relevant.³⁹

9. Effektivität des Besuchsmechanismus und strategisches Monitoring

Schließlich legt das Kriterium der Effektivität, das als Grundgedanke dem OPCAT zugrunde liegt, nahe, dass die Besuchsaktivitäten des NPM in einen strategischen Menschenrechtsansatz eingebettet werden, der neben der Feststellung von Problemfeldern den Blick auf die (strukturellen) Ursachen richtet und strategische Lösungsansätze entwickelt.⁴⁰ Dazu sind systematische multidisziplinäre Ansätze bei der Besuchs- und Monitoringarbeit ebenso vonnöten wie eine systematische Bewertung der eigenen Rolle und der Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation, etwa durch Bestimmung geeigneter Indikatoren, damit die Erreichung der Benchmarks gemessen werden kann.⁴¹

C. Entwicklung innerstaatlicher Besuchsmechanismen, dargestellt nach Orten der Freiheitsentziehung

I. »Orte der Freiheitsentziehung«

Die Nationale Präventionsmechanismen haben nach Art. 4 Abs. 1 OPCAT die Befugnis, alle

38 Siehe dazu ausführlich APT (2006b), S. 43 ff.

39 Zur Frage der Unabhängigkeit des österreichischen Menschenrechtsbeirats im Lichte internationaler Standards siehe Nowak (2002), S. 69, sowie Kriebaum (2004), S. 92.

40 Im Zusammenhang mit allgemeinem Menschenrechtsmonitoring im Feld hat Karen Kenny dafür den Begriff »diagnostic monitoring« verwendet, siehe Kenny (2001), S. 199.

41 ICHRP (2005), S. 30 ff.

»Orte zu besuchen, an denen Personen auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann (im Folgenden als »Orte der Freiheitsentziehung« bezeichnet).«

Art. 4 Abs. 2 OPCAT liegt eine engere Definition von Freiheitsentziehung (»auf Grund einer Entscheidung einer Justiz-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörde«) als die eben genannte zugrunde. Damit sind rechtliche Auslegungsfragen verbunden, denen im Rahmen dieses Beitrages nicht näher nachgegangen werden muss. Nur so viel sei hier gesagt: Eine am Ziel und Zweck des Vertrages orientierte sowie eine systematische Auslegung legen nahe, die Zuständigkeit des NPM für die Orte im Sinne des Art. 4 Abs. 1 OPCAT anzunehmen.⁴²

Für die Zwecke dieses Artikels wird eine weite Auslegung des Begriffs »Orte der Freiheitsentziehung« gewählt, der neben den Bereichen des Untersuchungs- und Strafhaft, der polizeilichen und militärischen Anhaltung und der psychiatrischen Anstalten auch die Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen für Minderjährige und Pflegestätten für ältere und pflegebedürftige Menschen betrifft. Der folgende Überblick beabsichtigt eine historisch-beschreibende Einordnung von innerstaatlichen Besuchsmechanismen, gliedert nach verschiedenen Orten respektive Bereichen des Freiheitsentzugs.

II. Gefängnisystem

Die ersten Besuchsmechanismen wurden für Gefängnisse eingerichtet, und auch heute noch gelten die Mehrzahl der bestehenden Überwachungssysteme dem Freiheitsentzug in Zusammenhang mit Strafhaft. Die »Boards of Visitors« in Großbritannien (im Jahr 2003 reformiert und in »Independent Monitoring Boards of Visitors« umbenannt), deren Anfänge in das 19. Jahrhundert zurückgehen,⁴³ können als europäische Pioniere gesehen werden. Bei ihrer Schaffung stand zunächst eine humanitäre Intention im Vordergrund, während explizit menschenrechtliche Ansätze erst später entwickelt wurden.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang weiterhin die Einrichtung der den Strafvollzug überwachenden Richter. Diese Instanz wurde im Zusammenhang mit Strafvollzugsreformen seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts geschaffen, vor allem in systematischer Form in den romanischsprachigen Ländern Europas und in Lateinamerika.⁴⁴ Erwähnenswert sind auch Tätigkeiten der Gefängnisseelsorge.

42 Siehe dazu IIHR/APT (2004), S. 71–73; APT (2006b), S. 17–18.

43 Für ein knappe geschichtliche Übersicht siehe <http://www.naopv.com/A%20Short%20History.htm> [abgerufen am 17.12.2006].

44 Siehe dazu ausführlich Asencio (2003), S. 23 ff.

III. Polizeiliche Anhaltung

Externe Besuchsmechanismen im Bereich der polizeilichen Anhaltung sind dagegen ein relativ spätes Phänomen, und wiederum spielt Großbritannien in den 1980er Jahren eine wesentliche Rolle.⁴⁵ In den 1990er Jahren wurden externe Polizeikontrollsysteme in Ländern wie Südafrika nach dem Ende der Apartheid, in den Niederlanden, in Ungarn,⁴⁶ in Bulgarien, und in Österreich geschaffen. In einigen Ländern sind Besuche von Polizeihafzentren durch Justizorgane möglich, dürften aber selten durchgeführt werden.⁴⁷ Besuchs- und Kontrollsysteme von polizeilichen Einrichtungen umfassen regelmäßig auch den Freiheitsentzug im Zusammenhang mit der Abschiebung von Ausländern. In diesem Bereich dürften vor allem NGOs tätig sein.

IV. Psychiatrische Anstalten

Psychiatrische Anstalten blieben über lange Zeit am Rande explizit menschenrechtlicher Initiativen, aber auch in diesem Bereich ist ein Einstellungswandel zu bemerken.⁴⁸ Die Übersicht über bestehende Kontrollsysteme zeigt allerdings, dass es in diesem Bereich noch wenig externe Kontrolle gibt. Psychiatrische Anstalten fallen wohl unter das Mandat von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Ombudsinstitutionen sowie unter jenes parlamentarischer Kontrollgremien.

V. Militärische Freiheitsentziehung

Der Bereich militärischer Anhaltung gilt in vielen Ländern als besonders sensibel und steht weitgehend außerhalb externer Kontrolle. Militärische Anhaltung kann allerdings unter das Mandat von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Ombudsinstitutionen sowie unter jenes parlamentarischer Kontrollgremien⁴⁹ fallen.

45 Siehe Kemp/Morgan (1989).

46 Siehe den Überblick in APT (1999).

47 Z.B. in Spanien, siehe CPT (1996b), Rn. 72–73.

48 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stellte ab den 1970er Jahren in einer Reihe von Fällen vor allem gegen die Niederlande Verletzungen des Rechts auf persönliche Freiheit dar, in denen Haltungen der Nachlässigkeit gegenüber den Rechten von psychisch beeinträchtigten Personen zum Vorschein kamen; siehe etwa EGMR, Winterwerp ./, Niederlande, Urteil vom 24.9.1979, Serie A Nr. 33; siehe auch Storck ./, Bundesrepublik Deutschland, Urteil vom 16.9.2005, Individualbeschwerde 61603/00, in dem der Umstand des Fehlens unabhängiger Kontrolle eines privaten Freiheitsentzugs einen wesentlichen Faktor für die Feststellung einer Verletzung von Art. 5 Abs. 1 EMRK darstellte.

49 Siehe Interparlamentarische Union (2005), S. 117 ff.

VI. Betreuungseinrichtungen für Minderjährige und ältere Personen

Der menschenrechtliche Fokus auf Betreuungseinrichtungen für Minderjährige und ältere Personen ist ebenfalls ein jüngeres Phänomen. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass sich dieser Bereich in einer Grauzone des Freiheitsentzugs befindet und damit die Frage der ungleichen Machtverhältnisse nicht so klar sichtbar wird, die eine externe Kontrolle sinnvoll erscheinen lässt.⁵⁰ Im Jugendbereich kommt den Jugendwohlfahrtsbehörden eine wesentliche Rolle zu, explizit menschenrechtliche Ansätze dürften eine untergeordnete Rolle spielen.

D. Allgemeine Kategorien bestehender innerstaatlicher Besuchsmechanismen

I. Allgemeine Bemerkungen zur Kategorisierung

Die hier vorgeschlagene Kategorisierung orientiert sich im Wesentlichen an den Kriterien der institutionellen Anbindung, der Zusammensetzung sowie des Mandats der Kontrolleinrichtungen. Danach können die folgenden Kategorien unterschieden werden: externe bzw. halbexterne Besuchsmechanismen, Nationale Menschenrechtsinstitutionen und Ombudsinstitutionen, Parlamentarische Einrichtungen, gerichtliche Inspektionen sowie zivilgesellschaftliche Besuchssysteme.⁵¹

Jede Kategorisierung der Komplexität bestehender Kontrolleinrichtungen, zumal im sehr beschränkten Rahmen dieses Beitrages, ist in gewisser Weise willkürlich, und die Grenzen zwischen den einzelnen Kategorien sind tatsächlich fließend.

Die folgende Darstellung der Kategorien beschreibt zunächst den Kontext und die wesentlichen Eigenschaften der Kontrolleinrichtungen und gibt eine erste Bewertung im Hinblick auf die oben genannten Kriterien von Nationalen Präventionsmechanismen (Abschnitt B.).

50 Zu diesbezüglichen Fragen des Freiheitsentzugs im Zusammenhang mit der Tätigkeit des CPT siehe Kriebaum (2000), S. 165 ff.

51 Wegen klarer Nichtübereinstimmung mit den oben erwähnten Kriterien, vor allem der Unabhängigkeit, werden interne Inspektionen in diesem Beitrag nicht näher behandelt. Interne Inspektionen von Haftanstalten durch spezielle Abteilungen der zuständigen Verwaltungsbehörden gehören nach Art. 55 der UN-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (UN, Wirtschafts- und Sozialrat, Resolution 663 C (XXIV) vom 31.7.1957 und 2076 (LXII) vom 13.5.1977) sowie Art. 93.1 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (Europarat, Ministerkomitee, Empfehlung (2006)2, angenommen am 11.1.2006) zu den Standards der Gefängnisverwaltung. In einer systemischen Betrachtungsweise scheinen sie aus zwei Gründen bedeutend: Erstens sind sie relevante Akteure im weiteren System, in dem die NPM funktionieren werden. Zweitens – und damit zusammenhängend – sind einzelne Aspekte ihrer Arbeit besonders beachtenswert: Interne kritische Beurteilungen und Vorschläge dürften tendenziell leichter annehmbar sein, und damit könnten die Ergebnisse ihrer Arbeit direktere Auswirkungen haben.

II. Externe bzw. halbexterne Besuchsmechanismen für spezifische Kompetenzbereiche

Diese Kategorie umfasst ein großes Spektrum an sehr unterschiedlichen Typen von Besuchs- und Kontrollsystemen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie für einen klar abgegrenzten Kompetenzbereich eingerichtet wurden, in der Regel in einem bestimmten Ministerium.

Hintergrund für die Schaffung solcher Besuchsmechanismen dürfte in den meisten Fällen die Einsicht sein, dass es zusätzlich zur reaktiven (Straf-)Justiz einer unabhängigen externen Kontrolle der Art und Weise, wie Menschen in einer Situation der radikalen Machtungleichheit behandelt werden, bedarf. Zweitens dient die Öffnung geschlossener Institutionen der Herstellung von öffentlichem Vertrauen in diese Institutionen, wie dies vor allem hinsichtlich der verschiedenen »Boards of Visitors« im englischsprachigen Raum betont wird.⁵²

Wie erwähnt, sind die ersten derartigen Besuchs- und Kontrollmechanismen zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Großbritannien im Strafvollzugsbereich geschaffen worden und sind nun auch vermehrt im Polizeibereich zu finden.

Mehrere Typen dieser externen Kontrolleinrichtungen können unterschieden werden:

- spezielle, mit Autonomie ausgestattete und nach außen Bericht erstattende Inspektionssysteme innerhalb der zuständigen Ministerien, wie etwa das britische Gefängnisinspektorat⁵³ oder die Ombudsinstitution für Gefängnisse in Argentinien,⁵⁴
- externe Besuchskomitees für spezifische (Polizei- oder Gefängnis-)Anstalten, wie die »Independent Monitoring Boards of Visitors«⁵⁵ in Großbritannien oder die Besuchskomitees von Polizeistationen in Großbritannien⁵⁶ und in Südafrika,⁵⁷
- externe, aus NGO-Vertretern bestehende Kontrollsysteme, die auf der Basis einer Ministerialverordnung eingerichtet wurden, wie der »Civil Society Monitoring Board«⁵⁸ in Armenien;

52 Siehe etwa South African Policy Guidelines, Community Visitor Systems, Ziff. 2, zitiert in APT (1999), S. 62.

53 Siehe dazu <http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmiprison> [abgerufen am 17.12.2006]; Amnesty International (2004), S. 12.

54 Verordnung des argentinischen Justizministers, Decreto Nr. 1598/93; siehe dazu APT (2003), S. 47.

55 Siehe <http://www.imb.gov.uk/> [abgerufen am 17.12.2006].

56 APT (1999), S. 23 ff.

57 Ebd., S. 61 ff.

58 Verordnung QH-66-N vom 18.11.2005 des armenischen Justizministers: »Decree on approving the Regulation on the Activities of the Group of Civil Society Monitors of the Penitentiary Service under the Ministry of the Justice of the Republic of Armenia«, erlassen auf der Grundlage des Art. 47 »Law of the Republic of Armenia on Treatment of Arrestees and Detainees« (2002); siehe dazu auch die Antwort der armenischen Regierung auf den CPT-Bericht über den Besuch in Armenien im Jahr 2004 in CPT/Inf (2006) 39, S. 14.

- eine Beratungs- und Besuchseinrichtung wie der beim österreichischen Innenministerium angesiedelte Menschenrechtsbeirat,⁵⁹ der aus einem zweigliedrigem System besteht: einerseits dem Beratungsgremium aus externen und ministeriumsinternen Personen, andererseits regional organisierten Besuchskommissionen, die regelmäßig Polizeihaforte besuchen und dem Beratungsgremium Bericht erstatten.

Die rechtlichen Grundlagen dieser Einrichtungen sind unterschiedlich. Die englischen Polizeibesuchskomitees agieren auf der Basis einer Empfehlung des Innenministeriums,⁶⁰ der österreichische Menschenrechtsbeirat ist verfassungsgesetzlich verankert.⁶¹ Wieder andere basieren auf einer Ministerialverordnung, wie die erwähnten Kontrollsysteme in Armenien⁶² und Argentinien.⁶³

Auch die Zusammensetzung dieser Organe variiert stark. Einmal sind es ehrenamtlich tätige Personen aus dem Umfeld der besuchten Institution, wie etwa Gemeinde- und Gewerkschaftsvertreter bei den britischen »Independent Monitoring Boards«,⁶⁴ dann sind es Mitglieder von nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen, wie beim armenischen »Civil Society Monitoring Board«,⁶⁵ dann wieder Personen, die wegen ihrer spezifischen Expertise für bestimmte Aspekte des kontrollierten System rekrutiert und für ihre Arbeit entschädigt werden, wie im Falle der Kommissionen des österreichischen Menschenrechtsbeirats.⁶⁶ Diese Vielfalt bringt auch große Unterschiede hinsichtlich der Professionalität der Mitglieder mit sich. Die Mitglieder dieser Besuchsmechanismen werden von den zuständigen Behörden bestimmt, wobei das Verfahren Elemente vorsehen kann, um eine möglichst große Unabhängigkeit sicherzustellen.⁶⁷

Diese Einrichtungen sind mit einem spezifischen Menschenrechtsmandat ausgestattet und/oder damit beauftragt, auf die Einhaltung der entsprechenden haftbezogenen Gesetze hinzuwirken. Nicht alle haben die explizite Aufgabe, Vorschläge für Gesetze zu unterbreiten. Zu ihren Befugnissen zählen regelmäßig der freie Zugang zu Haftorten und inhaftierten Personen, einschließlich des vertraulichen Gesprächs zwischen Besuchenden und Häftlingen.⁶⁸

Das hauptsächliche Arbeitsinstrument sind die Besuche der Haftorte; einige Einrichtungen gehen jedoch darüber hinaus, indem sie spezifische Themen schwer-

59 Siehe Nowak (2002) sowie Kriebaum (2004) mit weiterer Literatur.

60 Siehe dazu APT (1999), S. 25, 26.

61 § 15 a Sicherheitspolizeigesetz (SPG) (BGBl. 1991/566 idF. 1999/146); § 15 a SPG stellt eine Verfassungsbestimmung dar.

62 Verordnung QH-66-N vom 18.11.2005 des armenischen Justizministers (oben Fn. 58).

63 Verordnung des argentinischen Justizministers, Decreto Nr. 1598/93.

64 Zu den Voraussetzungen siehe etwa <http://www.imb.gov.uk/becoming-member/> [abgerufen am 17.12.2006].

65 Art. 1–3 Verordnung QH-66-N vom 18.11.2005 des armenischen Justizministers (oben Fn. 58).

66 § 15 c SPG.

67 Art. 2 Verordnung QH-66-N vom 18.11.2005 des armenischen Justizministers (oben Fn. 58).

68 Siehe z.B. § 15 c Abs. 4 SPG, Art. 16 Verordnung KH-18-A vom 28.4.2004 des armenischen Justizministers (oben Fn. 58).

punktmäßig ausführlicher behandeln.⁶⁹ Das Ergebnis ihrer Arbeit sind Berichte und entsprechende Empfehlungen an die zuständigen Behörden, die nicht formell bindend sind, deren Relevanz aber nicht zu unterschätzen ist.

Die Bewertung dieser Besuchs- und Kontrollmechanismen muss sich wegen ihrer Unterschiedlichkeit auf einige allgemeine Punkte beschränken. Eine ihrer Stärken liegt im spezifischen Fokus auf den konkreten Besuchen vor Ort, was die wesentliche Voraussetzung für ein adäquates Verständnis der Situation und der Probleme darstellt. Multidisziplinäre Herangehensweisen sind in diesen Einrichtungen zudem eher vertreten als in anderen. Das menschenrechtliche Potenzial einer Einrichtung ist jedenfalls um so größer, je besser sie rechtlich, institutionell und finanziell abgesichert und je höher die Professionalität ihrer Mitglieder ist.

Die Schwierigkeiten in dieser Kategorie liegen auf verschiedenen Ebenen. Erstens ist die Frage nach der adäquaten Nähe bzw. Distanz zur besuchten Behörden zu nennen, die direkt mit der Frage der Unabhängigkeit der Einrichtung zusammenhängt. Konkret lässt sich dies an folgenden exemplarischen Punkten festmachen: Mitgliedschaft von Regierungsvertretern bei formeller Unabhängigkeit, Bestellungs- und Abberufungsmöglichkeit durch die kontrollierte Behörde ohne entsprechende Sicherungen, Bereitstellung der Finanzen der Kontrolleure durch die kontrollierte Institution,⁷⁰ zueinander in Spannung stehende Aufgaben wie etwa gleichzeitig die Haftanstalten zu kontrollieren und an eventuellen Disziplinarverfahren gegen Häftlinge beteiligt zu sein.⁷¹ Verbunden damit ist auch die Frage des Rollenverständnisses als Kontrolleure und Berater.

Ein zweiter Problemkreis betrifft die Frage der grundlegenden Herangehensweise und der professionellen Qualität der Mitglieder. Vieler dieser Einrichtungen sind lange vor einem systematischen Menschenrechtsansatz geschaffen worden, und das scheint sich in ihrer Arbeit widerzuspiegeln. CPT-Berichte enthalten regelmäßig Empfehlungen zur besseren Ausbildung der Mitglieder derartiger Einrichtungen.⁷²

Weitere Schwierigkeiten ergeben sich im Zusammenhang mit der finanziellen Ausstattung dieser Einrichtungen, von denen einige auf ehrenamtlicher Basis funktionieren. Schließlich ist noch zu erwähnen, dass manche Einrichtungen – insbesondere tendenziell jene aus »vormenschenrechtlichen« Zeiten – die Ergebnisse nicht veröffentlichen.⁷³

69 Siehe die Berichte des österreichischen Menschenrechtsbeirats (2004a; 2004b) und die Liste der thematischen Berichte des britischen Gefängnisinspektorats auf <http://inspectrates.homeoffice.gov.uk/hmiprison/thematic-reports1> [abgerufen am 17.12.2006].

70 Siehe zu diesen drei genannten Punkten für den Fall des österreichischen Menschenrechtsbeirats (§ 15a Abs. 2 SPG) unter anderem die Kritik des CPT in CPT (2005), Abs. 20.

71 Beispielsweise die ehemaligen »Boards of Visitors« in Großbritannien; siehe CPT (1991), Abs. 199.

72 Siehe beispielsweise zu den »Boards of Visitors« in Großbritannien CPT (1991), Abs. 199.

73 Beispielsweise die österreichischen Vollzugskommissionen, die gemäß § 18 Abs. 6 österreichischem Strafvollzugsgesetz (BGBl. 1969/144, eingerichtet durch BGBl. 1974/424) dem Justizministerium Bericht erstatten, die Berichte allerdings nicht veröffentlichen; siehe die Kritik des CPT in CPT (1996a), Rn. 150, sowie die »Board of Visitors« in Großbritannien; siehe CPT (1991), Rn. 200.

III. Ombudsinstitutionen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen⁷⁴

Die ersten Ombudsinstitutionen wurden im 19. Jahrhundert im skandinavischen Raum geschaffen, um Beschwerden über Fälle von Verwaltungsmissbrauch entgegenzunehmen. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden in vielen europäischen und außereuropäischen Ländern Ombudsinstitutionen nach skandinavischem Vorbild errichtet.⁷⁵ Während der Schutz und die Förderung der Menschenrechte meist nicht explizit in das Mandat der älteren Ombudsinstitutionen fallen, wurden die seit den 1990er Jahren geschaffenen Ombudsinstitutionen mit einem weitreichenden Mandat zum Schutz der Menschenrechte ausgestattet.⁷⁶ Im besonderen Maße trifft dies auf jene Ombudsinstitutionen zu, die in Ländern des Übergangs von autoritären zu demokratischen rechtsstaatlichen Staatsformen geschaffen wurden.⁷⁷

Diese jüngere Entwicklung wurde durch die Anstrengungen auf der Ebene der Vereinten Nationen unterstützt, nationale Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zu errichten.⁷⁸ Die Anerkennung der Pariser Prinzipien durch die UN-Menschenrechtskommission und die Generalversammlung schuf zudem ein entsprechendes normatives Gerüst.

NHRI stellen sich als »hybride Kategorie«⁷⁹ mit vielen Variationen dar: So fallen Nationale Kommissionen für Menschenrechte (in vielen Ländern Afrikas und Asiens), Ombudsinstitutionen, Kommissare für Bürgerrechte (in Mittel- und Osteuropa) oder der »Defensor del Pueblo« (Volksanwalt) in Spanien und in Teilen Lateinamerikas darunter. Die Grundlage für die Einordnung aller dieser Institutionen in eine Kategorie sind die folgenden gemeinsamen Elemente:⁸⁰

- ihr Status als staatliche Institution, in den meisten Fällen eingerichtet als Teil der Legislative;
- ein breites Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte oder zur Bekämpfung von Verwaltungsmissbrauch;
- die rechtlich nicht verbindliche Natur ihrer Arbeit.

NHRI haben entweder eine verfassungsgesetzliche Grundlage oder sind durch einfaches Gesetz oder auch Präsidialdekrete geschaffen worden.⁸¹ Sie bestehen entweder aus einem Kollegialorgan ihrer Mitglieder oder sind monokratisch geführt.

74 Ombudsinstitutionen und Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRI) werden für die Zwecke der vorliegenden Analyse als eine Kategorie behandelt. Siehe dazu auch APT (2000), S. 3; ICHRP (2004), S. 3–4; siehe aber APT (2006b), S. 72–73.

75 Siehe dazu Kessing (2000), S. 124.

76 Zu dieser Entwicklung siehe ebd., S. 131 ff.

77 Ebd.

78 Siehe dazu grundlegend Lindsnaes/Lindholt (2000); für einen Überblick über Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa siehe Aichele (2004).

79 ICHRP (2004), S. 3.

80 Ebd.

81 Siehe dazu den Überblick in Lindsnaes/Lindholt (2000), S. 14 ff.; für Europa Aichele (2004), S. 20 ff.

NHRI haben teilweise weitreichende Befugnisse, Missständen nachzugehen und Beschwerden zu untersuchen. Viele dieser Institutionen können aus eigenem Antrieb Besuche an Orten der Freiheitsentziehung durchzuführen, und einige haben eigene Abteilungen oder Programme für Besuche von Haftanstalten gegründet, wie etwa in Kolumbien⁸² oder in Polen.⁸³ Die Empfehlungen der NHRI sind zwar nicht rechtlich verbindlich; es besteht allerdings meist ein formalisiertes Verfahren, in dem die zuständige Behörde eine offizielle Antwort geben muss. NHRI verfassen zumindest jährliche Berichte (an das Parlament).

Die Bewertung von NHRI im Lichte der oben erwähnten Kriterien ergibt folgendes (verschwommenes) Bild: Sie sind heutzutage ein feststehender und akzeptierter Teil der staatlichen Strukturen in den meisten Ländern der Welt, auch wenn einige mit Unsicherheiten in Bezug auf die rechtliche Basis, die finanzielle Ausstattung und ihre Unabhängigkeit, und somit um ihre Legitimität zu kämpfen haben.⁸⁴ Der Trend geht in Richtung einer Stärkung der Autorität und des Profils von NHRI.

Ihre wesentliche Rolle bei der Behandlung von Beschwerden bringt es mit sich, dass NHRI regelmäßig von Personen mit juristischem Hintergrund dominiert werden. Das führt meist dazu, dass die Umsetzung multidisziplinärer Herangehensweisen bei Besuchen von Haftorten eine Herausforderung darstellt. Einige NHRI bedienen sich daher externer Experten.⁸⁵ Die Breite des Mandats erlaubt zwar einerseits einen umfassenden Blick auf die Verhütung von Folter und Misshandlung, andererseits ist es aber ihr Fokus auf Beschwerden und gerade auch dieses umfassende Mandat, das eine systematische Analyse der Situation von inhaftierten Personen durch den regelmäßigen Besuch von Orten des Freiheitsentzugs tendenziell erschwert, da möglicherweise andere Prioritäten gesetzt werden.⁸⁶ Für Ombudsinstitutionen klassischen Zuschnitts, deren Hauptaufgabe in der Behandlung von Beschwerden wegen Verwaltungsmisbrauchs besteht, gilt dies wohl im besonderen Maße.⁸⁷

IV. Parlamentarische Einrichtungen

Die demokratische Kontrolle der Verwaltung gehört in demokratischen Staaten zu den Aufgaben der gesetzgebenden Gewalt. Diese Kontrolle wird entweder von spe-

82 Siehe etwa APT (2000), S. 13–14; APT (2003), S. 45.

83 Siehe Sobota (1999); APT (2003), S. 49.

84 ICHRP (2004), S. 57 ff.

85 Beispielsweise der polnische Commissioner for Civil Rights Protection, <http://www.brpo.gov.pl/> [abgerufen am 17.12.2006]; APT (2004), S. 49.

86 Siehe etwa zur Situation in Lateinamerika APT (2000), S. 11.

87 Geistlinger (2004), der die österreichische Volksanwaltschaft, eine Ombudsinstitution klassischen Zuschnitts, unter der Voraussetzung geringfügiger gesetzlicher Änderungen in Übereinstimmung mit den OPCAT-Kriterien sieht, berücksichtigt diese Aspekte meines Erachtens nicht ausreichend.

ziell dazu geschaffenen Institutionen wie den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder von den Abgeordneten selbst ausgeübt.

Während eine Vielzahl von Parlamenten die Befugnis hat, Besuche an Orten der Freiheitsentziehung durchzuführen und einige diese Kompetenz auch ausüben,⁸⁸ wurden eigene parlamentarische Besuchskommissionen, soweit ersichtlich, nur von den Schweizer Kantonparlamenten in Genf und im Tessin geschaffen.⁸⁹

Die rechtliche Grundlage für die Besuchsarbeit von mit Parlamentsabgeordneten besetzten Ausschüssen bildet regelmäßig das Gesetz, das die Struktur und die Aufgaben des Parlaments regelt oder auch das jeweilige Materiengesetz (etwa das Strafvollzugsgesetz). Die Mitglieder sind normalerweise Repräsentanten der im Parlament vertretenen Parteien und damit in erster Linie Politiker, wenn auch nicht notwendigerweise Berufspolitiker. Die Genfer und Tessiner Besuchskommissionen ziehen zu ihrer Unterstützung Experten bei.⁹⁰ Das Resultat ihrer Besuche sind Berichte, können aber auch Gesetzesvorschläge bzw. Beschlüsse über budgetäre Angelegenheiten sein.

Parlamentarische Besuchsmechanismen haben aufgrund ihrer Zusammensetzung potenziell eine hohe Autorität und Macht. Das Mandat dieser Besuchsmechanismen ist in der Regel breit genug, und die unmittelbare Nähe zur parlamentarischen Arbeit kann als Stärke gewertet werden.

Allerdings zeigt die bisherige Erfahrung eine Reihe von Schwierigkeiten im Hinblick auf die oben ausgeführten Standards: Die professionelle Qualifikation von Parlamentsabgeordneten, die eher Generalisten als Spezialisten sind, ist in der Regel nicht vorhanden. Wenn sie sich nicht externer Expertise bedienen, lässt sich die gewünschte analytische Schärfe und Tiefe der Kontrolle kaum erreichen. Auch steht der Umstand, dass sie politische Interessen vertreten, zumindest in einem Spannungsverhältnis zu einem primär auf den Menschenrechten basierenden Ansatz. Außerdem stellt die Frage der Regelmäßigkeit und – allgemeiner – der Nachhaltigkeit eine spezifische Herausforderung dar.

V. Gerichtliche Kontrolle von Orten der Freiheitsentziehung

Die Funktion der Justiz in einem demokratisch und rechtsstaatlich verfassten Staat besteht unter anderem in der nachprüfenden Kontrolle der Entscheidungen der Exekutive auf der Basis des geltenden Rechts, einschließlich der (verfassungs)gesetzlich verankerten Grund- und Menschenrechte.

Während die gerichtliche Überprüfung der Einhaltung der prozessualen Menschenrechte von beschuldigten und in Polizei- und Untersuchungshaft befindlichen

88 Siehe dazu Schwarz (2004), S. 20 und S. 27; das Handbuch der Interparlamentarischen Union »Parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor« (2005) betont die Wichtigkeit parlamentarischer Kontrollen von Haftanstalten, S. 117 ff.

89 Für eine Kurzbeschreibung der Genfer Commission des Visiteur du Grand Conseil siehe APT (2003), S. 59.

90 Ebd.

Personen einen zentralen Bestandteil der Menschenrechte bilden, war die Anwendung der übrigen Menschenrechte auf Personen in Haft und deren gerichtlicher Eintragbarkeit nicht immer unbestritten. Vor allem die im deutschsprachigen Raum verbreitete Lehre von den besonderen Gewaltverhältnissen⁹¹ ging davon aus, dass sich etwa Häftlinge nicht auf das Recht auf Privatheit berufen könnten. Mit einem wachsenden Bewusstsein für die Unteilbarkeit der Menschenrechte kann diese Lehre heute zwar als überwunden gelten, die gerichtliche Kontrolle von Anhaltesituationen dürfte aber weiterhin schwach ausgeprägt sein.⁹²

In einigen Ländern wurde der Justiz zusätzlich die proaktive Aufgabe übertragen, durch Besuche von Haftorten die Einhaltung der die Haft regelnden Gesetze und/oder der Menschenrechte zu überprüfen. Die wichtigste Einrichtung in diesem Zusammenhang ist der für die Strafanstalten zuständige Strafvollzugsrichter (»Juez de Ejecución de la Pena«)⁹³ in Lateinamerika und in den romanischsprachigen Ländern Süd- und Westeuropas. Das südafrikanische »Judicial Inspectorate of Prisons« ist mit einem umfassenden Besuchsmandat ausgestattet.⁹⁴ In den ehemals sozialistischen Ländern Osteuropas und Zentralasiens hat der Staatsanwalt – zumindest nominell – diese Funktion. Des Weiteren sehen die Strafprozessordnungen einiger Länder Kontrollbesuche von Untersuchungshaftanstalten durch Richter oder Staatsanwälte vor.⁹⁵

Die rechtliche Grundlage dieser Besuchssysteme durch Angehörige der Gerichtsbarkeit findet sich regelmäßig in den jeweiligen Materiengesetzen. Richter handeln in der Regel allein, können aber Experten beiziehen. Ihr gesetzlicher Auftrag besteht darin zu überprüfen, inwieweit die Gesetze betreffend die Rechte der inhaftierten Personen eingehalten werden. Diese Funktion ist aber mit anderen verbunden, da beispielsweise die Strafvollzugsrichter romanischen Zuschnitts auch über Fragen der vorzeitigen Haftentlassung entscheiden.⁹⁶ Richter treffen rechtlich bindende Entscheidungen. Über die Ergebnisse ihrer Arbeiten werden keine öffentlichen Berichte verfasst.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Justiz in vielen Ländern die längste Tradition an Rechtssicherheit und Unabhängigkeit aufweist, auch wenn von glaubwürdigen Quellen veröffentlichte Berichte über die Unabhängigkeit der Justiz oft ein problematisches Bild ergeben. Eine besondere Stärke von Kontrollsystemen durch Richter und Staatsanwälte scheint auf den ersten Blick in der Bindungswirkung ihrer Entscheidungen und somit in ihrer Umsetzungswirksamkeit zu liegen.

Andererseits gibt es mehrere Charakteristika von Kontrollsystemen durch Justizangehörige, die im Lichte der oben ausgeführten Standards problematisch sind: Ihr Mandat vereint meist die Haftbedingungen kontrollierende Aufgaben und richterliche Aufgaben betreffend die Länge des Freiheitsentzugs, was zu einem möglichen

91 Siehe z.B. Ermacora (1969), S. 635; Asencio (2003), S. 19.

92 Zur Situation in Europa siehe Morgan (1997), S. 38–40.

93 Siehe dazu Asencio (2003).

94 Siehe APT (2006b), S. 77.

95 Siehe Morgan (1997), S. 40.

96 Asencio (2003), S. 34.

Rollenkonflikt führen kann. Dies könnte die mangelnde Bereitschaft von Häftlingen zur Folge haben, sich den Richtern anzuvertrauen.

In autoritär regierten Ländern bzw. in Ländern mit einer autoritär geprägten Vergangenheit, in der das Justizsystem (vor allem die Staatsanwaltschaft) Teil des politischen Machtsystems war oder ist, ist von Angehörigen der Justiz wenig Bewusstsein hinsichtlich der Menschenrechte zu erwarten. Dies trifft jedenfalls auf die Nachfolgeländer der Sowjetunion zu. Aber auch in Ländern, in denen die Institution des Strafvollzugsrichters eine starke Stellung hat, wird ihre Effektivität in Frage gestellt. Als Probleme gelten die fehlende Regelmäßigkeit der Besuche, die mangelnde Spezialisierung und Expertise der Richter im Hinblick auf die Komplexität der Haftbedingungen sowie Rollenkonflikte.⁹⁷ Zudem liegt der Schwerpunkt auf einer reaktiven Herangehensweise, die mit einer systematisch-präventiven Methode nur schwer vereinbar sein dürfte und zudem kaum multidisziplinär ist. Entsprechende Analysen⁹⁸ legen jedenfalls nahe, dass gerichtliche Kontrollsysteme nicht leicht mit den OPCAT-Anforderungen in Einklang zu bringen sind,⁹⁹ auch wenn es interessante Ansätze etwa beim südafrikanischen »Judicial Inspectorate of Prisons« gibt.

VI. Nichtstaatliche Besuchssysteme

Wie in anderen Bereichen des Menschenrechtsschutzes, ist der Beitrag von NGOs zur Verbesserung der Rechte von Personen in Haft von besonderer Bedeutung. Nicht nur auf internationaler Ebene, wo wesentliche Impulse von NGOs ausgegangen sind,¹⁰⁰ sondern auch auf innerstaatlicher Ebene haben NGOs durch ihre Arbeit Innovatives geleistet. In den letzten 20 Jahren hat sich eine Vielzahl von nichtstaatlichen Besuchssystemen von Haftorten entwickelt, vor allem im Zusammenhang mit den Transitionsprozessen von autokratischen hin zu demokratischen und rechtsstaatlichen Regierungsformen in Lateinamerika und Osteuropa.

Es fällt schwer, angesichts der großen Vielfalt von NGOs allgemeine Charakteristika auszumachen. NGOs sind regelmäßig auf der Grundlage innerstaatlicher Vereinsgesetze eingerichtet und bestimmen ihr Aufgabengebiet und Mandat selbst. Sie erhalten Zugang zu Haftorten nur auf behördliche Zustimmung, die im Einzelfall oder für einen längeren Zeitraum erteilt wird. In einigen Ländern geschieht dies auf der Basis von gesetzlichen Ermächtigungsbestimmungen. Das Mandat und die Arbeitsmethoden von NGOs variieren stark. Einige haben einen humanitär geprägten Ansatz der Fürsorge für inhaftierte Personen, der teilweise auf religiösen Überzeugungen beruht, wie Gefängnisseelsorgeeinrichtungen, andere weisen eine explizit

97 Ebd., S. 27 und 30–33.

98 Ebd.; Morgan (1997), S. 46–49.

99 Das APT geht davon, dass der NPM wegen seiner strikt nichtgerichtsformigen Natur von der Justiz ebenso unabhängig sein muss wie von der Exekutive; APT (2006b), S. 76–77.

100 Siehe etwa Amnesty International (<http://www.amnesty.org>), die Association for the Prevention of Torture (<http://www.ap.t.ch>) oder Penal Reform International (<http://www.penalreform.org>) [jeweils abgerufen am 17.12.2006].

menschenrechtlich kontrollierende Perspektive auf. Teilweise haben NGOs sehr professionelle empirische Untersuchungsmethoden der Zustände in Haftorten entwickelt.¹⁰¹ Menschenrechtlich orientierte NGOs veröffentlichen typischerweise die Ergebnisse ihrer Arbeit.

Die beschriebenen Charakteristika von NGO-Arbeit offenbaren ihre Schwächen und Stärken. Auch wenn heutzutage die Legitimität von Menschenrechts-NGOs nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt wird, sind sie – zumindest in einigen Ländern – mit Problemen hinsichtlich der rechtlichen und physischen Sicherheit ihrer Mitglieder konfrontiert. Des Weiteren schwächt der Umstand, dass ihr Zugang zu Haftorten von behördlicher Zustimmung abhängt, von NGOs getragene Besuchssysteme.¹⁰² Auch wenn eine allgemeine Beurteilung der Arbeitsmethoden von NGOs nicht möglich ist, so kann doch festgehalten werden, dass einige der professionellsten und systematischsten Ansätze im nichtstaatlichen Bereich entwickelt wurden.

E. Herangehensweise von OPCAT-Ratifikationsstaaten bei der Schaffung Nationaler Präventionsmechanismen

I. Überblick über die OPCAT-Staaten

Das OPCAT trat am 22. Juni 2006 nach Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde in Kraft. Bis 1. November 2006 ratifizierten 28 Staaten das Protokoll respektive traten ihm bei, weitere 26 Staaten haben das Protokoll unterzeichnet.¹⁰³

Gemäß den Art. 3 und 17 OPCAT haben die Ratifikationsstaaten einen »Nationalen Präventionsmechanismus« einzurichten. Art. 17 OPCAT bestimmt:

»Jeder Vertragsstaat unterhält, bezeichnet oder schafft spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Protokolls [...] einen oder mehrere unabhängige nationale Präventionsmechanismen (NPM) zur Verhinderung von Folter auf innerstaatlicher Ebene. Durch dezentralisierte Einheiten geschaffene Mechanismen können als nationale Präventionsmechanismen für die Zwecke dieses Protokolls bezeichnet werden, wenn sie den Bestimmungen des Protokolls entsprechen«.

Gemäß Art. 24 können die Vertragsstaaten die Einrichtung des NPM um höchstens drei Jahre aufschieben.

Das OPCAT überlässt es den Staaten, einen oder mehrere Mechanismen zu bestimmen oder neue Mechanismen zu schaffen.¹⁰⁴ Wesentlich ist dabei lediglich, dass

101 Siehe Nowicki/Fialova (2001); dieses Handbuch stellt die von NGOs in Osteuropa verwendeten Monitoring-Methoden dar; der Polizei- und Gefängnisbereich nimmt dabei einen wesentlichen Teil ein.

102 Illustrativ dafür sind die Schwierigkeiten, die das ungarische Helsinki Komitee hatte, sein »Police Cell Monitoring Programme« nach einer ersten Phase zu verlängern; siehe dazu, Köszeg (1999), S. 28–29.

103 Siehe dazu die Homepage des UN-Hochkommissariats für die Menschenrechte, http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/9_b.htm [abgerufen am 3.11.2006].

die als NPM bestimmten Mechanismen – und zwar jeder einzelne für sich¹⁰⁵ – den rechtlichen Anforderungen des OPCAT genügen (siehe dazu schon oben B.III.). Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die diesbezüglichen Bemühungen in den Vertragsstaaten des OPCAT gegeben, der sich auf den laufend aktualisierter Fortschrittsbericht¹⁰⁶ der Association for the Prevention of Torture stützt. Demnach haben derzeit erst fünf der 28 Ratifikationsstaaten formell die NPM bestimmt und auch die formalen Voraussetzungen dafür geschaffen.¹⁰⁷ In allen anderen Ratifikationsstaaten und in den meisten Zeichnerstaaten sind teilweise intensive Diskussions- und Konsultationsprozesse über das zu wählende Modell noch im Gang.

II. Bisher gewählte Ansätze

Die bisher gewählten und die Mehrzahl der diskutierten Ansätze lassen sich in drei Kategorien einteilen:

1. Mehrere Einrichtungen gemeinsam – Multiple Systeme

Dieser Ansatz wurde im Vertragsstaat Großbritannien gewählt, wo 30 bestehende Einrichtungen als NPM bestimmt wurden, ohne jedoch die Koordination zwischen diesen Einrichtungen festzulegen. Diese wird weiterhin diskutiert.¹⁰⁸

Auch Neuseeland folgt diesem Ansatz. Im Gegensatz zu Großbritannien wurde dort aber mit der Nationalen Menschenrechtskommission eine Koordinationsstelle für die Tätigkeiten der verschiedenen NPM bestimmt, die sich zugleich auf systemische Probleme konzentrieren soll.¹⁰⁹

2. Bestimmung von Ombudsinstitutionen bzw. Nationalen Menschenrechtsinstitutionen

Mali hat die Nationale Menschenrechtskommission, Polen und die Tschechische Republik haben die Ombudsinstitutionen als einzigen NPM bestimmt. Die malische Menschenrechtskommission wurde 2006 neu geschaffen, entspricht aber keineswegs den OPCAT-Anforderungen.¹¹⁰ In der Tschechischen Republik wurde das Ombudsinstitutionengesetz novelliert, um den Erfordernissen des OPCAT vor allem im Hin-

104 Zu den Vor- und Nachteilen der Schaffung neuer bzw. der Bestimmung existierender Mechanismen siehe APT (2006b), S. 70.

105 Siehe dazu APT (2006b), S. 81.

106 Siehe APT (2006c).

107 Großbritannien, Tschechien, Polen, Mali, Neuseeland.

108 Siehe APT (2006c), S. 89–91.

109 Ebd.

110 Siehe dazu APT (2006c), S. 16.

blick auf die Sicherstellung der Besuchstätigkeiten durch adäquate Ressourcen zu entsprechen.¹¹¹ In vielen Zeichnerstaaten, die über Nationale Menschenrechtsinstitutionen verfügen, lässt sich eine Präferenz feststellen, diesen die Aufgabe als NPM zu übertragen.

3. Neue Einrichtungen

Schließlich zeichnet sich in mehreren Ländern eine Tendenz ab, neue Institutionen zu schaffen oder aber bestehende Mechanismen substanziell umzubauen und zu erweitern.¹¹² Derartige Herangehensweisen sind in den drei deutschsprachigen Ländern Deutschland,¹¹³ der Schweiz¹¹⁴ und Österreich zu finden. Fertige Umsetzungsmodelle dieser Art bestehen derzeit allerdings nicht.

In Österreich hat das Außenministerium die Initiative ergriffen und eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die mit Vertretern der wesentlichen Ministerien und der Länder, Vertretern des Menschenrechtsbeirats und der Volksanwaltschaft sowie mit Experten aus der Wissenschaft und den NGOs besetzt ist. Diskussionsgrundlage ist ein sogenanntes »Optionenpapier«¹¹⁵ des Außenministeriums vom Februar 2006. Darin werden die bestehenden österreichischen Einrichtungen im Lichte der internationalen Standards bewertet. Im Wesentlichen sieht das Papier eine Mandatserweiterung des Menschenrechtsbeirats vor und versucht, dessen Defizite im Lichte des OPCAT zu korrigieren, wobei die organisatorische Anbindung, etwa an den Nationalrat oder die Volksanwaltschaft, offen ist. Damit hat Österreich einen Weg gewählt, an dessen Ende ein neues Gremium mit systematischem Blick auf Situationen des Freiheitsentzugs stehen könnte, das auf der Basis einer systematischen Reflexion bisheriger und – und in diesem Bereich als langjährig zu bezeichnender – Erfahrung gestaltet wäre. Sowohl vom Verfahren als auch vom erwartbaren Ergebnis her kann dieser Prozess für andere Länder eine interessante und beachtenswerte Orientierung bieten.

F. Schlussfolgerungen

Das OPCAT betritt weitgehend menschenrechtliches Neuland. Sein Gesamtsystem, bestehend aus dem internationalen Unterausschuss und den Nationalen Präventionsmechanismen, kann wie das CPT auf mehreren Ebenen »Pionierarbeit« leisten. Eine besondere Errungenschaft läge darin zu zeigen, wie eine systematische und systemische Verknüpfung von internationaler und nationaler Ebene des Menschen-

111 Die in Scheu/Hýbnerová (2004) veröffentlichten Beiträge befassen sich unter anderem mit der Umsetzung des OPCAT in der Tschechischen Republik.

112 Zu verschiedenen Modellen Nationaler Präventionsmechanismen siehe den Beitrag von Walter Suntinger in diesem Band.

113 Siehe dazu Follmar-Otto/Cremer (2004).

114 Zur in diesem Beitrag nicht behandelten Situation in der Schweiz siehe APT (2006c), S. 81–83.

115 Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (2006).

rechtsschutzes funktioniert, und zwar nicht nur bezogen auf menschenrechtliche Standards, sondern auch im Hinblick auf Institutionen, Mechanismen und die gewählten Mittel – und nicht zuletzt den menschenrechtspraktischen Zugang.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bedarf es allerdings einer professionellen Herangehensweise beim Aufbau des OPCAT-Systems auf sämtlichen Ebenen, die sicherstellt, dass die wesentlichen dafür entwickelten rechtlichen und professionellen Standards erfüllt werden.

Der vorliegenden Analyse der verschiedenen Kategorien von innerstaatlichen Besuchsmechanismen im Lichte der OPCAT-Standards zufolge eignen sich zwei Typen von Einrichtungen besonders für die Bestimmung als NPM:¹¹⁶ Erstens die externen, auf den Freiheitsentzug spezialisierten staatlichen Organe (mit zivilgesellschaftlicher Einbindung), sofern sie mit der gebotenen Unabhängigkeit und ausreichenden Ressourcen ausgestattet sind. Zweitens die mit einem allgemeinen Menschenrechtsmandat versehenen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, seien es Nationale Menschenrechtskommissionen oder Ombudsinstitutionen, sofern sie dem Freiheitsentzug und entsprechenden Besuchs- und Follow-up-Tätigkeiten entsprechende Priorität einräumen und – wiederum – über ausreichende Ressourcen verfügen. Alle übrigen Einrichtungen haben deutliche Schwächen, auch wenn dies im Einzelfall anders sein kann.

Derzeit scheinen bei erstem Blick nur einige wenige NPM in vollem Ausmaß OPCAT-tauglich: Bei den externen spezialisierten Organen gibt es Defizite bei der Rechtssicherheit sowie der Unabhängigkeit, bei den allgemeinen Menschenrechtsinstitutionen sind eine angemessene Prioritätensetzung auf Haftsituationen und multidisziplinäre professionelle Erfahrungen der Gremienmitglieder oft fraglich. Darüber hinaus könnten sich bei allen Einrichtungen die Anwendung multidisziplinär-systemischer Methoden und eine adäquate Ressourcenausstattung als die größten Herausforderungen in der Praxis erweisen.

Letztlich kann – und dieser prozedurale Punkt ist besonders zu betonen – ein adäquates und erfolgreiches Modell nur im jeweiligen innerstaatlichen rechtlichen, politischen und kulturellen Kontext entwickelt werden, wobei der Blick über die nationalen Grenzen aber in jedem Fall hilfreich ist. Dazu bedarf es eines umfassenden Prozesses der Analyse, Konsultation und Diskussion möglicher Alternativen unter effektiver Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

Eine in den meisten europäischen Ländern weit verbreitete Schwierigkeit politischer und kultureller Natur ist das teils stark ausgeprägte Unwissen und das fehlende Bewusstsein der Eliten wie auch der Allgemeinheit über die Zustände an Orten des Freiheitsentzugs. Es geht oft einher mit einem eher formalistischen Vertrauen in das Funktionieren des Rechts und der bestehenden staatlichen und rechtlichen Strukturen und Prozesse sowie einem Unwillen, den Blick systematisch auf diese unangenehmen Aspekte der sozialen Realität zu richten. Gut recherchierte Berichte glaubwürdiger Institutionen und Organisationen über Missstände konnten hier bisher nur

¹¹⁶ Aufgrund der erwähnten Beschränkungen der Analyse ist dieses Ergebnis allerdings nicht zwingend.

wenig ausrichten. Allerdings dürfte das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter in einigen Ländern – neben der grundlegenden Arbeit der NGOs – schon einen wesentlichen Beitrag zur Bewusstseinsbildung, zumindest in der staatlichen Bürokratie, geleistet haben.

Die schwierige Ressourcenfrage kann als sichtbarer Ausdruck dieser vorherrschenden Wahrnehmungs- und Wertungsmuster gesehen werden. Dass angesichts der Größe der Aufgabe und der hierfür nötigen Professionalität erhebliche Ressourcen erforderlich sind, sollte aus der Analyse deutlich geworden sein (aus meiner persönlichen Erfahrung im Rahmen des österreichischen Menschenrechtsbeirats besteht daran subjektiv kein Zweifel). Wenn ein angemessenes Bewusstsein für die Allgemeinbedeutung der Würde aller Menschen in allen Situationen bestünde, würde sich diese Frage erheblich leichter lösen lassen. Dass gerade an Orten des Freiheitsentzugs die menschliche Würde in ganz besonderem Maße gefährdet ist, ist evident. Es bleibt zu hoffen, dass dem OPCAT und den Nationalen Präventionsmechanismen ermöglicht wird, gemeinsam mit anderen Akteuren auch diesbezüglich eine Pionierrolle einzunehmen.

Literatur

- Aichele, Valentin (2004), Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d24_v1_file_40a3494192f4b_Aichele_2004.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- Amnesty International (2004), Preventing Torture at Home: A Guide to the Establishment of National Preventive Mechanisms, AI Index: IOR 51/004/2004. London, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGIOR510042004> [abgerufen am 17.12.2006].
- Asencio, Heriberto (2003), Surgimiento de la figura del juez de ejecución de la pena, in: Reforma Penal Internacional, Conferencia centroamericana sobre el papel de los jueces de vigilancia y/o ejecución de la pena y de ejecución de medidas al menor penitenciaria, San Salvador, San José – Costa Rica: Reforma Penal Internacional, S. 11–39.
- APT (Association for the Prevention of Torture) (1999), The Impact of External Visiting of Police Stations on Prevention of Torture and Ill-treatment, Januar 1999, Genf: APT, <http://www.apr.ch/publications/library/External%20Visiting%20of%20Police%20Stations.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- APT (2000), El papel del ombudsman en América Latina, Oktober 2000, Genf: APT, http://www.apr.ch/publications/library/Ombudsman_Es.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- APT (2003), Visiting Places of Detention. Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions. Report on an Expert Seminar, Juli 2003, Genf: APT, <http://www.apr.ch/publications/library/NVM%20Seminar%20Report%20English.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- APT (2004), Monitoring Places of Detention. A Practical Guide, April 2004, Genf: APT, <http://www.apr.ch/publications/library/Monitoring%20Guide%20EN.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- APT (2006a), Visiting Places of Detention at the National Level. Recommendations of the European Committee for the Prevention of Torture Considered in Light of the OPCAT, 14.7.2006, Genf: APT, <http://www.apr.ch/npm/CPT.NPMS.pdf> [abgerufen am 15.1.2007].

- APT (2006b), Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, Genf: APT, <http://www.apr.ch/npm/NPM.Guide.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- APT (2006c), National Preventive Mechanisms, Country-By-Country Status, Stand vom 24.10.2006, Genf: APT, <http://www.apr.ch/npm/status.shtml> [abgerufen am 3.11.2006].
- (Österreichisches) Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (2006), Zur Ratifizierung des OPCAT durch Österreich. Hintergrundpapier und Optionen für die Umsetzung, Wien.
- CPT (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) (1991), Report to the United Kingdom Government on the Visit to the United Kingdom Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) from 29 July to 10 August 1990, Straßburg: Council of Europe, 10.8.2006, CPT/Inf (91) 15, <http://www.cpt.coe.int/documents/gbr/1991-15-inf-eng.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- CPT (1996a), Rapport au Gouvernement Autrichien relative à la visite effectuée par le Comité pour la prévention de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Autriche du 26 septembre au 7 octobre 1994, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 31.10.1996, CPT/Inf (96) 28, <http://www.cpt.coe.int/documents/aut/1996-28-inf-fra.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- CPT (1996b), Report to the Spanish Government on the Visit to Spain Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) from 10 to 22 April 1994, Strasbourg: Council of Europe, 5.3.1996, CPT/Inf (96) 9 (part 2), <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/1996-09-inf-eng-2.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- CPT (2000), Report to the Andorran Government on the Visit to Andorra Carried Out by the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) from 27 to 29 May 1998, Strasbourg: Council of Europe, 20.7.2000, CPT/Inf (2000) 11, <http://www.cpt.coe.int/documents/and/2000-11-inf-eng.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- CPT (2002), 12th General Report on the CPT's Activities Covering the Period 1 January to 31 December 2001, Strasbourg: Council of Europe, 3.9.2002, CPT/Inf (2002) 15, <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-12.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- CPT (2005), Report to the Austrian Government on the Visit to Austria Carried out by the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) from 14 to 23 April 2004, Strasbourg: Council of Europe, 21.7.2005, CPT/Inf (2005) 13, <http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2005-13-inf-eng.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- Ermacora, Felix (1969), Strafvollzugsgesetz und Menschenrechte, in: Österreichische Juristen-Zeitung 1969, S. 654–657.
- Evans, Malcolm D./Rod Morgan (1998), Preventing Torture. A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Oxford: Oxford University Press.
- Evans, Malcolm D./Claudine Haenni-Dale (2004), Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, in: Human Rights Law Review 4/2004, S. 19–55.
- De Vargas, François (1997), Bref Historique du CSCT – APT, in: Claudine Haenni (Hg.), 20 ans consacrés à la réalisation d'une idée. Recueil d'articles en l'honneur de Jean-Jacques Gautier, Association for the Prevention of Torture, S. 27–46.
- Fastenrath, Ulrich (1993), Relative Normativity in International Law, in: European Journal of International Law 4/1993, S. 305–340.
- Follmar-Otto, Petra/Hendrik Cremer (2004), Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Herausforderung für die deutsche Innenpolitik, Berlin: Deutsches Institut für Men-

- schenrechte, http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/488/d5_v1_file_408cd17c9f29c_policy%20paper%20no%202.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- Freeman, Michael (2002), *Human Rights. An Interdisciplinary Approach*, Cambridge: Polity Press.
- Funk, Bernd-Christian (2000), Rechtswissenschaft als Erkenntnis und kommunikatives Handeln, dargestellt anhand von Entwicklungen in der Staatsrechtslehre, in: *Journal für Rechtspolitik* 2000, S. 65–74.
- Geistlinger, Michael (2004), Monitoring Inhuman Treatment in Austria. The Role of the Ombudsman, in: Harald Christian Scheu/Stanišlava Hýbnerová (Hg.), *International and National Mechanisms against Torture*, Prag: Univerzita Karlova v Praze-Pravnicka fakulta, S. 107–118.
- IIHR (Inter-American Institute of Human Rights)/Association for the Prevention of Torture (2004), *Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. A Manual for Prevention*, San José/Genf: IIHR/APT, <http://www.apt.ch/publications/library/OPCAT%20Manual%20English.pdf> [abgerufen am 17.12.2006].
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy) (2004), *Performance & Legitimacy. National Human Rights Institutions*, 2. Auflage, Genf: ICHRP, http://www.ichrp.org/paper_files/102_p_01.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- ICHRP (2005), *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, Genf: ICHRP, http://www.ichrp.org/paper_files/125_p_01.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- Interparlamentarische Union (2005), *Handbuch: Parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor*, Lausanne: Interparlamentarische Union, <http://www.dcaf.ch/oversight/> [abgerufen am 17.12.2006].
- Kemp, Charles/Rod Morgan (1989), *Behind the Front Counter. Lay Visitors to Police Stations*, Bath: Bristol and Bath Centre for Criminal Justice.
- Kenny, Karen (2001), *Human Rights Monitoring. How to Do it and Lessons Learned*, in: Luc Reychler/Thania Paffenholz (Hg.), *Peace-Building. A Field Guide*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Köszeg, Ferenc (1999), *Monitoring Detention by the Police. Experiences with Civilian Oversight of Law Enforcement Agencies*, in: Association for the Prevention of Torture/Constitutional and Legal Policy Institute (Hg.), *The Prevention of Torture in Central Europe. Acts of the Seminar Organised by the APT and COLPI in Budapest, Hungary, 18–19 June 1998*, Genf: Association for the Prevention of Torture.
- Kessing, Peter Vedel (2000), *Implementation of the Western Ombudsman Model in Countries in Democratic Transition*, in: Birgit Lindsnaes/Lone Lindholt/Kristine Yigen (Hg.), *National Human Rights Institutions. Articles and Working Papers*, Copenhagen: The Danish Centre for Human Rights, S. 121–140.
- Kriebaum, Ursula (2000), *Folterprävention in Europa. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe*, Wien: Verlag Österreich.
- Kriebaum, Ursula (2004), *The Austrian Human Rights Advisory Council*, in: Harald Christian Scheu/Stanišlava Hýbnerová (Hg.), *International and National Mechanisms against Torture*, Prag: Univerzita Karlova v Praze-Pravnicka fakulta, S. 88–106.
- Lindsnaes, Birgit/Lone Lindholt (2000), *National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements*, in: Birgit Lindsnaes/Lone Lindholt/Kristine Yigen (Hg.), *National Human Rights Institutions. Articles and Working Papers*, Copenhagen: The Danish Centre for Human Rights, S. 1–48.

- (Österreichischer) Menschenrechtsbeirat (2004a), Einsatz polizeilicher Zwangsgewalt – Risikominimierung in Problemsituationen. Fixierungsmethoden – Lagebedingter Erstickungstod, Wien, http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms/mrb_pdf/thematische_berichte/2004_fixierungsmethoden.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- (Österreichischer) Menschenrechtsbeirat (2004b), Sprachgebrauch in der österreichischen Sicherheitsexekutive, Wien, http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms/mrb_pdf/thematische_berichte/2004_studie_sprachgebrauch_vt.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- (Österreichischer) Menschenrechtsbeirat (2005), Bericht des Menschenrechtsbeirats zu MenschenrechtsverteidigerInnen, Wien, http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms/mrb_pdf/thematische_berichte/2005_menschenrechtsverteidiger_innen.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- Mischler, Nathalie (Hg.) (2003), Jean-Jacques Gautier et la prévention de la torture. De l'idée à l'action. Recueil de textes, Genf: Association pour la Prévention de la Torture.
- Morgan, Rod (1997), Judicial Oversight and Inspection of Prison Conditions in Europe, in: Penal Reform International (Hg.), Monitoring Prison Conditions in Europe. Report of a European Seminar Held in Marly-le-Roi, France on 25–27 October 1996, Paris: Penal Reform International.
- Nowak, Manfred (2002), Verhütung von Menschenrechtsverletzungen durch präventives Besuchssystem. Controlling der Sicherheitsexekutive durch Menschenrechtsbeirat in Österreich, in: Andreas Donatsch/Marc Forster/Christian Schwarzenegger (Hg.), Festschrift für Stefan Trechsel zum 65. Geburtstag, Zürich: Schulthess.
- Nowicki, Marek/Zuzana Fialova (2001), Human Rights Monitoring, Warszawa: Helsinki Foundation for Human Rights, http://www.humanrightshouse.org/assets/1003Monitoring_eng.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- Scheu, Harald Christian/Stanišlava Hýbnerová (Hg.) (2004), International and National Mechanisms against Torture, Prag: Univerzita Karlova v Praze-Pravnicka fakulta .
- Schwarz, Ingeborg (2004), Parliamentary Human Rights Committees, Washington: National Democratic Institute for International Affairs, http://www.accessdemocracy.org/library/1905_gov_parlhrscommittees_080105.pdf [abgerufen am 17.12.2006].
- Sobota, Piotr (1999), Assessment of the Effectiveness of Visits Made by the Polish Office of the Commissioner for Citizens' Rights, in: Association for the Prevention of Torture/Constitutional and Legal Policy Institute (Hg.), The Prevention of Torture in Central Europe. Acts of the Seminar Organised by the APT and COLPI in Budapest, Hungary, 18–19 June 1998, Genf: Association for the Prevention of Torture, S. 33–37.
- Suntinger, Walter (1999), CPT and Other International Standards for the Prevention of Torture, in: Rod Morgan/Malcolm Evans (Hg.), Protecting Prisoners. The Standards of the European Convention for the Prevention of Torture in Context, Oxford: Oxford University Press.
- Suntinger, Walter (2003), National Visiting Mechanisms: Categories, Assessment. Background Paper, in: Association for the Prevention of Torture (Hg.), Visiting Places of Detention. Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions. Report on an Expert Seminar, Juli 2003, Genf: APT, <http://www.apr.ch/publications/library/NVM%20Seminar%20Report%20English.pdf> [abgerufen am 17.12.2006, S. 67–93].
- Suntinger, Walter (2004), National Visiting Mechanisms – Categories and Assessment, in: Harald Christian Scheu/Stanišlava Hýbnerová (Hg.), International and National Mechanisms against Torture, Prague: Univerzita Karlova v Praze-Pravnicka fakulta, S. 66–87.

