



XVI. Legislaturperiode

XVI legislatura

LANDESGESETZENTWURF

Nr. 71/70

DISEGNO DI LEGGE PROVINCIALE

N. 71/70

**Sicherung der Grundrechte
als Aufgabe der Volksanwaltschaft**

**Garanzia dei diritti fondamentali
come compito della Difesa civica**

vorgelegt am 24.11.2020 von den Landtagsabgeordneten Brigitte Foppa, Riccardo Dello Sbarba und Hanspeter Staffler

presentato in data 24/11/2020 dai consiglieri provinciali Brigitte Foppa, Riccardo Dello Sbarba e Hanspeter Staffler



Bericht zum Landesgesetzentwurf Nr. 71/20

Sicherung der Grundrechte als Aufgabe der Volksanwaltschaft

eingebraucht von den Landtagsabgeordneten Brigitte Foppa, Riccardo Dello Sbarba und Hanspeter Staffler

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Zwar haben theoretisch alle Menschen ein Recht auf Freiheit und selbstbestimmtes Leben. Unter bestimmten Bedingungen ist dieses Recht allerdings eingeschränkt. Die gravierendste Form dieser Einschränkung ist die Gefängnisstrafe, bei der die persönliche Freiheit durch ein Gerichtsurteil entzogen wird.

Es gibt aber noch andere Einrichtungen, in denen es faktisch eine Einschränkung der persönlichen Selbstbestimmung gibt oder geben kann: Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen, Langzeitpflegeanstalten, Einrichtungen für psychisch Kranke oder Menschen mit Beeinträchtigung usw. Auch unter eingeschränkten Freiheitsbedingungen müssen die Menschenrechte garantiert werden.

In Österreich ist die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte in sämtlichen Einrichtungen, in denen Menschen mit einer bestimmten Einschränkung ihrer persönlichen Freiheit leben, besonderen Garantenfiguren anvertraut. Sie sind vom Gesetz vorgesehen und arbeiten streng vernetzt. Seit dem 1. Juli 2012 ist die Volksanwaltschaft grundsätzlich für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in der Republik Österreich zuständig: "Gemeinsam mit sechs regionalen Kommissionen werden Einrichtungen kontrolliert, in denen es zum Entzug der Einschränkung der persönlichen Freiheit kommt oder kommen kann, etwa in Justizanstalten oder Pflegeheimen. Die Kontrolle erstreckt sich auch auf Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen. (...) Der verfassungsrechtliche Auftrag zum Schutz der Menschenrechte als "Nationaler Präventionsmechanismus" gründet sich auf zwei bedeutende Rechtsakte der Vereinten Nationen. Einerseits das

Relazione sul disegno di legge provinciale n. 71/20

Garanzia dei diritti fondamentali come compito della Difesa civica

presentato dai consiglieri provinciali Brigitte Foppa, Riccardo Dello Sbarba e Hanspeter Staffler

Gentili consigliere e consiglieri,

in linea teorica tutti abbiamo il diritto alla libertà e quello di decidere della nostra vita. Ci sono però casi e situazioni in cui questo diritto è limitato. La forma più radicale di questo tipo di limitazione è la carcerazione, per cui sulla base di una sentenza di tribunale viene decretata la privazione della libertà personale.

Ci sono però anche altre strutture in cui di fatto si arriva o si può arrivare a una limitazione dell'autodeterminazione della singola persona: stiamo parlando di ospedali, case di cura, strutture per longodegenti, istituti psichiatrici o centri per persone con disabilità ecc. E i diritti umani vanno garantiti anche in situazioni in cui la libertà personale è limitata.

In Austria la vigilanza sul rispetto dei diritti umani in tutte le strutture in cui vivono persone la cui libertà personale è in qualche modo limitata è affidata ad apposite figure garanti. Queste figure sono previste per legge e il loro lavoro è strettamente coordinato.

Dal 1° luglio 2012 la Difesa civica austriaca è deputata anche alla tutela e alla promozione dei diritti umani. "Insieme a sei Commissioni regionali – si legge nel sito Volksanwaltschaft.gv.at – la Difesa civica controlla tutte le strutture in cui avviene una privazione o una limitazione della libertà personale, come ad esempio gli istituti penitenziari, ma anche le case di cura. Il controllo si estende anche a istituzioni e programmi dedicati a persone diversamente abili e simili. (...) L'incarico costituzionale per la tutela dei diritti umani come "meccanismo di prevenzione nazionale" si basa su due importanti atti giuridici delle Nazioni Unite. Da un lato l'"OP-CAT" (il Protocollo opzionale contro la tortura o

UN-Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) und andererseits die UN-Behindertenrechtskonvention." (Quelle: Volksanwaltschaft.gv.at).

Die OPCAT-Konvention, deren Art. 3 die Einrichtung von einem oder mehreren solchen innerstaatlichen Präventionsmechanismen vorsieht, ist 2012 von Italien ratifiziert worden:

Art. 3

Jeder Vertragsstaat bildet, bestimmt oder unterhält auf innerstaatlicher Ebene ein oder mehrere Gremien, die zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Besuche durchführen (im Folgenden als «nationaler Präventionsmechanismus» bezeichnet).

Das präventive Menschenrechtsmandat wird in Österreich dadurch ausgeübt, dass die Volksanwaltschaft eine Kommission einsetzt, die regelmäßig Besuche in Justizanstalten, Kasernen, psychiatrischen Einrichtungen, Alten- und Pflegeheimen, Krisenzentren, Wohngemeinschaften für Jugendliche sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen durchführt.

Wie der Volksanwalt Österreichs, Dr. Günther Kräuter, bei der von unserer Volksanwältin organisierten Tagung im August 2016 im Südtiroler Landtag berichtete, wurden bei diesen Besuchen immer wieder Verletzungen der Menschenrechte festgestellt. Zugleich bewirkte die Tatsache, dass Besuche durchgeführt und entsprechende Berichte vorgelegt werden, eine deutliche Bewusstwerdung der Problematik und eine allgemeine Verbesserung der Situation. Dies auch dadurch, dass die Kommissionen Empfehlungen aussprechen können und sich so Dialoge zwischen Einrichtungen und Volksanwaltschaft entwickeln.

Vorarlberg ist in Österreich noch einmal einen eigenen Weg gegangen und hat die Aufgaben dem Vorarlberger Landesvolksanwalt delegiert, der eine eigene Menschenrechtskommission ernannt hat. Siehe dazu: <http://www.landesvolksanwalt.at/menschenrechte-2/menschenrechte/>

In Italien und in Südtirol ist die Situation erst zum Teil rechtlich erfasst worden. Was die Haftanstalten betrifft, so ist die Anwaltschaft für Häftlinge vorgesehen. In Südtirol muss die Häftlingsanwaltschaft

andere punizioni crudeli, disumane o degradanti) e dall'altro la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità."

Nel 2012 l'Italia ha ratificato il Protocollo OPCAT, che all'articolo 3 prevede l'istituzione di uno o più meccanismi nazionali di prevenzione:

Art. 3

Ogni Stato Parte stabilisce, designa o mantiene, a livello nazionale, uno o vari organismi che realizzano visite per la prevenzione della tortura e di ogni altro trattamento o pena crudeli, inumani o degradanti (d'ora in poi denominato "meccanismo nazionale per la prevenzione").

In Austria per il controllo preventivo del rispetto dei diritti umani la Difesa civica nomina una commissione che effettua regolarmente delle visite in istituti penitenziari, caserme, istituti psichiatrici, case di cura e di riposo, centri affidi, case di accoglienza per minori e strutture per persone con disabilità.

Come ci ha riferito il difensore civico austriaco, Dr. Günther Kräuter, nel corso di una conferenza organizzata dalla nostra difensora civica nell'agosto 2016 in Consiglio provinciale, durante queste visite sono state constatate spesso violazioni dei diritti umani. Allo stesso tempo, il solo fatto che venissero svolte queste visite, con relative relazioni su quanto osservato, ha comportato una maggiore presa di coscienza della problematica, e quindi un miglioramento generale della situazione. Questo anche grazie alla possibilità che hanno le commissioni di avanzare proposte migliorative, creando così un dialogo tra le varie strutture e la Difesa civica.

All'interno della Repubblica austriaca il Vorarlberg ha intrapreso una via tutta sua delegando detti compiti al suo difensore civico, che ha nominato un'apposita commissione per i diritti umani. Vedi <http://www.landesvolksanwalt.at/menschenrechte-2/menschenrechte/>

In Italia e nella nostra provincia la materia è solo in parte disciplinata per legge. Per quanto riguarda gli istituti penitenziari è prevista la figura del/della garante dei detenuti, che in Alto Adige deve essere

erst noch eingerichtet werden. Ein entsprechendes Landesgesetz sollte dazu verabschiedet werden.

Was die Rechte von Kindern und Jugendlichen angeht, so gibt es die Garantenfigur in der Kinder- und Jugendanwaltschaft: Der/Die Kinder- und Jugendanwalt/anwältin hat den gesetzlichen Auftrag zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte und weiterer internationaler Abkommen, was die Minderjährigen betrifft, siehe in Art. 23 des Landesgesetzes vom 9. Oktober 2020, Nr.11:

(1) Die Kinder- und Jugendanwältin bzw. der Kinder- und Jugendanwalt, in der Folge KJ-Anwältin bzw. KJ-Anwalt genannt, schützt und garantiert die Rechte der jungen Menschen, die in der internationalen, staatlichen und regionalen Rechtsordnung sowie in der Rechtsordnung des Landes und im Besonderen im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, abgeschlossen in New York am 20. November 1989, und in den diesbezüglichen Zusatzprotokollen, abgeschlossen in New York am 6. September 2000, sowie im Europäischen Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten, abgeschlossen in Strassburg am 25. Jänner 1996, festgeschrieben sind, die von Italien mit den Gesetzen vom 27. Mai 1991, Nr. 176, vom 11. März 2002, Nr. 46, und vom 20. März 2003, Nr. 77, ratifiziert und in Kraft gesetzt wurden.

(2) Im Einzelnen hat die KJ-Anwältin bzw. der KJ-Anwalt folgende Aufgaben:

- a) sie bzw. er wacht über die Anwendung in Südtirol der Übereinkommen laut Absatz 1 und der anderen völkerrechtlichen und europäischen Übereinkommen sowie über die Anwendung und Durchführung der Rechtsvorschriften des Staates, der Region und des Landes zum Schutz der Rechte der jungen Menschen,*
- b) sie bzw. er fördert die Kenntnis und die Bekräftigung der individuellen, sozialen und politischen Rechte der jungen Menschen und ergreift geeignete Initiativen, die die konkrete Verwirklichung dieser Rechte anstreben,*
- c) sie bzw. er fördert, auch in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Körperschaften, Initiativen zur Sensibilisierung der jungen Menschen, der Familien, der Fachkräfte im Jugendbereich und der Gesellschaft im Allgemeinen im Hinblick auf die Probleme und die Rechte der Kinder und Jugendlichen,*

(...)

ancora istituita, e a tal fine attendiamo un'apposita legge provinciale.

Per quanto riguarda i diritti di bambini e adolescenti c'è il/la garante per l'infanzia e l'adolescenza, tra i cui compiti istituzionali rientrano la vigilanza sul rispetto dei diritti umani e di altri accordi internazionali che interessano i minori. L'articolo 23 della legge provinciale 9 ottobre 2020, n. 11 recita:

(1) La o il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, di seguito denominato la o il Garante, salvaguarda e garantisce i diritti dei giovani sanciti dall'ordinamento internazionale, nazionale, regionale e provinciale e, in particolare, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, dai suoi protocolli opzionali, fatti a New York il 6 settembre 2000, e dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificati e resi esecutivi dall'Italia rispettivamente con legge 27 maggio 1991, n. 176, con legge 11 marzo 2002, n. 46, e con legge 20 marzo 2003, n. 77.

(2) In particolare, la o il Garante:

- a) vigila sull'applicazione nel territorio provinciale delle convenzioni di cui al comma 1 e delle altre convenzioni internazionali ed europee e sull'applicazione e l'attuazione della normativa statale, regionale e provinciale a tutela dei diritti dei giovani;*
- b) promuove la conoscenza e l'affermazione dei diritti individuali, sociali e politici dei giovani, assumendo idonee iniziative finalizzate alla loro concreta realizzazione;*
- c) promuove iniziative per sensibilizzare, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, i giovani, le famiglie, gli operatori e la società in generale verso i problemi dell'infanzia e dell'adolescenza e i diritti dei giovani;*

(...)

- i) *sie bzw. er meldet den Sozialdiensten oder der Gerichtsbehörde Situationen, die ein unmittelbares Eingreifen in rechtlicher oder in fürsorglicher Hinsicht zum Schutze der Minderjährigen erfordern,*
 - j) *sie bzw. er weist die zuständigen öffentlichen Verwaltungen auf Risiken oder Schäden hin, die sich für junge Menschen durch Lebensumstände ergeben, die in hygienischer und gesundheitlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die Wohnverhältnisse und das Umfeld mangelhaft oder unangemessen sind.*
- i) *segnala ai servizi sociali o all'autorità giudiziaria situazioni suscettibili di richiedere interventi immediati di carattere assistenziale o giudiziario in materia di tutela dei minori;*
 - j) *segnala alle competenti amministrazioni pubbliche fattori di rischio o di danno derivanti a giovani da situazioni ambientali carenti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo e urbanistico.*

Für die Menschenrechte von Erwachsenen, die in einer Situation der eingeschränkten Freiheit leben, gibt es dahingegen keine präventive Handhabe. Die Volksanwältin/Der Volksanwalt wäre, analog zur Kinder- und Jugendanwältin/dem Kinder- und Jugendanwalt, dazu prädestiniert, die präventive Menschenrechtskontrolle auszuüben, ist aber (noch) nicht mit dem nötigen Mandat ausgestattet. Auch das neue Landesgesetz vom 9. Oktober 2020, mit dem die Ombudsstellen geregelt werden, enthält leider nicht dieses Mandat. Es listet unter den Aufgaben der Volksanwaltschaft keine auf, die mit einem präventiven Mandat zur Überwachung der Grundrechte in Einrichtungen zusammenhängen oder als solches ausgelegt werden können.

Diese gesetzliche Lücke soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geschlossen werden, indem der Aufgabenbereich der Volksanwaltschaft durch die Ausübung der präventiven Menschenrechtskontrolle erweitert wird. Damit wird den Aufgabenbereich der Volksanwaltschaft vervollständigt.

Zugleich soll hiermit aber auch ein klarer Schritt zur Sensibilisierung für die Rechte aller Menschen und deren Einhaltung auch in unserem Land gesetzt werden.

Inhalt der Artikel 1 und 2:

Mit Artikel 1 Absatz 1 wird dem Aufgabenkatalog der Volksanwältin/des Volksanwalts der Auftrag der präventiven Menschenrechtskontrolle hinzugefügt. Die Volksanwältin/Der Volksanwalt wird mit der Aufgabe betraut, Einrichtungen wie Krankenhäuser, Seniorenwohnheime, Pflegeeinrichtungen, Langzeitpflegeanstalten, Einrichtungen für psychisch Kranke oder Menschen mit Beeinträchtigung usw. regelmäßig zu besuchen und zu über-

Invece per gli adulti la cui libertà personale è limitata, non esiste questo controllo preventivo. Al pari del/della garante per l'infanzia e l'adolescenza, il difensore civico/la difensora civica sarebbe naturalmente destinato/destinata a svolgere questa funzione di controllo preventivo del rispetto dei diritti umani, ma non ha (ancora) ufficialmente ricevuto un mandato in tal senso. Purtroppo, nemmeno la nuova legge provinciale del 9 ottobre 2020, che disciplina gli organismi di garanzia, contiene questo mandato. Tra i compiti della Difesa civica non viene elencato il controllo preventivo del rispetto dei diritti fondamentali all'interno di determinate strutture, e neppure si trovano indicazioni che potrebbero essere interpretate in tal senso.

Con il presente disegno di legge s'intende quindi colmare questa lacuna legislativa, aggiungendo ai compiti della Difesa civica la facoltà di svolgere questo controllo preventivo, in modo da completare la sua sfera d'azione.

Nel contempo si intende anche dare un chiaro segnale per favorire la sensibilizzazione nei confronti dei diritti di tutte le persone e promuoverne il rispetto.

Contenuto degli articoli 1 e 2

Con l'articolo 1, comma 1, si va quindi ad aggiungere il controllo preventivo del rispetto dei diritti umani ai compiti già svolti dalla difensora civica/dal difensore civico. In pratica con ciò le/gli si affida l'incarico di visitare regolarmente strutture come gli ospedali, le case di riposo e di cura, le strutture per lungodegenti, gli istituti psichiatrici, i centri per persone con disabilità ecc., per verificare la situazione esistente e offrire assistenza.

prüfen und den Einrichtungen auch beratend zur Seite zu stehen.

Mit Absatz 2 wird vorgesehen, dass die Volksanwältin/der Volksanwalt zur Ausübung der präventiven Menschenrechtskontrolle unabhängige Kommissionen ernennen kann, die diese Tätigkeit begleiten und unterstützen. Die Einrichtungen müssen alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellen und die Volksanwaltschaft muss ihrerseits auf die Erfordernisse der Einrichtungen Rücksicht nehmen.

In Artikel 2 (Finanzbestimmung) sind die Kosten für die Tätigkeit der Kommissionen auf jährlich 20.000 Euro budgetiert, die im Haushalt des Landtages entsprechend bereitgestellt werden müssen.

gez. Landtagsabgeordnete
Brigitte Foppa

Col comma 2 si prevede che la difensora civica/il difensore civico possa nominare commissioni indipendenti che la/lo accompagnino e sostengano nello svolgimento del controllo preventivo del rispetto dei diritti umani. Le strutture sono tenute a fornire tutta la documentazione necessaria, e la difesa civica deve, per parte sua, tenere conto delle esigenze delle varie strutture.

Con l'articolo 2 (Norma finanziaria) sono previsti 20.000 euro l'anno per coprire i costi dovuti all'attività delle commissioni, a carico del bilancio del Consiglio provinciale.

f.to consigliera provinciale
Brigitte Foppa



Landesgesetzentwurf Nr. 71/20

Sicherung der Grundrechte als Aufgabe der Volksanwaltschaft

Art. 1

Änderung des Landesgesetzes vom 9. Oktober 2020, Nr. 11

1. Im Artikel 15 des Landesgesetzes vom 9. Oktober 2020, Nr. 11, wird folgender Absatz 7 hinzugefügt:

„7. Der Volksanwalt/Die Volksanwältin wacht über die Einhaltung der Menschenrechte und der weiteren Rechtsakte der Vereinten Nationen, insbesondere in Stätten der vollständigen oder teilweisen Freiheitsentziehung. Zu diesem Zweck obliegt es der Volksanwältin/dem Volksanwalt, Orte einer Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 4 OPCAT (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe), ausgenommen Haftanstalten:

- a) regelmäßig zu besuchen, zu überprüfen und im Sinne der Menschenrechtsgarantie zu beraten;
- b) das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen;
- c) zur Verhinderung jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, regelmäßig zu besuchen bzw. zu überprüfen.“

2. Im Artikel 15 des Landesgesetzes vom 9. Oktober 2020, Nr. 11, wird folgender Absatz 8 hinzugefügt:

„8. Es obliegt weiters der Volksanwältin/dem Volksanwalt, gegebenenfalls unabhängige Kommissionen zu ernennen, die die Volksanwältin/den Volksanwalt bei der Ausübung der präventiven Menschenrechtskontrolle begleiten und unterstützen. Die Tätigkeit, Zusammensetzung und Vergütung der Kommissionen werden mit Beschluss des

Disegno di legge provinciale n. 71/20

Garanzia dei diritti fondamentali come compito della Difesa civica

Art. 1

Modifica della legge provinciale 9 ottobre 2020, n. 11

1. All'articolo 15 della legge provinciale 9 ottobre 2020, n. 11, è aggiunto il seguente comma 7:

“7. Il Difensore civico/La Difensora civica vigila sul rispetto dei diritti umani e degli altri atti giuridici delle Nazioni Unite, in modo particolare nei luoghi in cui sussiste una totale o parziale privazione della libertà. A tale scopo alla Difensora civica/al Difensore civico compete quanto segue con riferimento ai luoghi di privazione della libertà, esclusi quelli di detenzione, ai sensi dell'articolo 4 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed ogni altro trattamento o punizione crudeli, inumani e degradanti (OPCAT):

- a) visitare regolarmente tali luoghi, ispezionarli e offrire consulenza ai fini di garantire il rispetto dei diritti umani,
- b) monitorare e accompagnare vigilando l'attività degli organi pubblici che esercitano direttamente il potere amministrativo e coercitivo,
- c) visitare regolarmente le strutture destinate a persone con disabilità, ovvero verificare i relativi programmi, onde evitare ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso.”

2. All'articolo 15 della legge provinciale 9 ottobre 2020, n. 11, è aggiunto il seguente comma 8:

“8. Alla Difensora civica/Al Difensore civico compete eventualmente anche nominare commissioni indipendenti che la/lo accompagnino e sostengano nello svolgimento del controllo preventivo del rispetto dei diritti umani. L'attività, la composizione e il compenso delle commissioni sono disciplinati con deliberazione della Giunta provinciale. Le strutture

Landtagspräsidiums geregelt. Die Einrichtungen müssen der Volksanwältin/dem Volksanwalt und der von ihr eingesetzten Kommission jegliche Einsicht in Unterlagen, die Personen mit vollständiger oder teilweise Freiheitsentziehung betreffen, gewähren, ebenso den Zutritt zu sämtlichen Orten, an denen sich besagte Personen aufhalten. Bei der Wahrnehmung der genannten Aufgaben haben die Volksanwaltschaft und die von ihr eingesetzten Kommissionen auf die Erfordernisse des Betriebs der Einrichtung Bedacht zu nehmen.“

Art. 2
Finanzbestimmung

1. Die aus diesem Gesetz hervorgehenden Lasten, die sich für die Jahre 2021, 2022 und 2023 jeweils auf 20.000 Euro belaufen, werden in den Mitteln des Haushalts des Südtiroler

gez. Landtagsabgeordnete
Brigitte Foppa
Riccardo Dello Sbarba
Hanspeter Staffler

devono fornire alla Difensora civica/al Difensore civico e alla commissione da lei/lui istituita l'accesso a tutti i documenti riguardanti le persone private, in tutto o in parte, della libertà, nonché l'accesso a tutti i luoghi in cui tali persone si trovano. Nell'esercizio delle funzioni succitate la Difesa civica e le commissioni da essa istituite devono tenere conto delle esigenze di funzionamento della struttura."

Art. 2
Norma finanziaria

1. Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificati in 20.000 euro l'anno per il 2021, 2022 e 2023, sono coperti con risorse del bilancio del Consiglio provinciale.

f.to consiglieri provinciali
Brigitte Foppa
Riccardo Dello Sbarba
Hanspeter Staffler