



**Bericht zum
Landesgesetzentwurf
Nr. 20/19**

**Präventive
Menschenrechtskontrolle**

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

Menschenrechte garantieren, auch wo die Freiheit eingeschränkt ist

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 oder zur Einschränkung der persönlichen Freiheit kommt oder kommen kann, etwa in Justizanstalten oder Pflegeheimen. Die Kontrolle erstreckt sich auch auf Einrichtun-

**Relazione sul
disegno di legge provinciale
n. 20/19**

**Controllo preventivo
del rispetto dei diritti umani**

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

Garantire i diritti umani anche dove la libertà è limitata

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 lungodegenti, 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 o può avvenire una privazione o una limitazione della libertà personale, come per esempio negli istituti penitenziari o nelle case di cura. Il controllo si estende a istituzioni e programmi dedicati a per-

gen 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 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 Artikel 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 Besucher 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/>

sone con disabilità. (...) L'incarico costituzionale per la tutela dei diritti umani come 'meccanismo nazionale di prevenzione' è basato su due importanti atti giuridici delle Nazioni Unite: il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e ogni altro trattamento o punizione crudeli, inumani e degradanti (OPCAT) e la Convenzione ONU sui 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 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 ha riferito il difensore civico austriaco, Dr. Günther Kräuter, nel corso di un convegno organizzato dalla nostra difensora civica nell'agosto del 2016 in Consiglio provinciale, durante queste visite sono state spesso riscontrate 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 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 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 Artikel 3 des Landesgesetzes vom 26. Juni 2009, Nr. 3:

„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 Allgemei-

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 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 3 della legge provinciale 26 giugno 2009, n. 3, 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;

nen im Hinblick auf die Probleme und die Rechte der Kinder und Jugendlichen,

(...)

- 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,

(...)"

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: Das Landesgesetz vom 4. Februar 2010, Nr. 3, listet unter den Aufgaben der Volksanwaltschaft keine auf, die mit einem präventiven Mandat zur Überwachung der Menschenrechte 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 von Artikel 1

Im Artikel 1 wird daher die Aufgabe der präventiven Menschenrechtskontrolle dem Aufgabenkatalog der Volksanwältin/des Volksanwalts hinzugefügt. Die Volksanwältin/Der Volksanwalt werden somit mit der Aufgabe betraut, Einrichtungen wie Krankenhäuser, Seniorenwohnheime, Pflegeeinrichtungen, Langzeitpflegeanstalten, Einrichtungen für psychisch Kranke oder Menschen mit Beeinträchtigung usw. regelmäßig zu besuchen und zu überprüfen und den Einrichtungen auch bera-

(...)

- 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;

(...)"

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. Tra i compiti della Difesa civica di cui alla legge provinciale 4 febbraio 2010, n. 3, non viene elencato il controllo preventivo del rispetto dei diritti umani 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 dell'articolo 1

Con l'articolo 1 si va quindi ad aggiungere il controllo preventivo del rispetto dei diritti umani ai compiti già svolti dal difensore civico/dalla difensora civica. In pratica con ciò gli/le 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. Inoltre, il difensore civico/la difensora civica può nominare commis-

tend zur Seite zu stehen. Dazu kann die Volksanwältin/der Volksanwalt auch unabhängige Kommissionen ernennen, 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.

gez. Landtagsabgeordnete
Brigitte Foppa

sioni indipendenti che accompagnino e sostengano tale attività. 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.

f.to consigliera provinciale
Brigitte Foppa