



BESCHWERDEVERFAHREN UND DAS RECHT AUF INFORMATION IN GEFÄNGNISSEN



Ein Handbuch für Nationale Präventionsmechanismen



Dieses Handbuch wurde vom Englischen ins Deutsche übersetzt.



Dieses Handbuch wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Der Inhalt dieser Veröffentlichung liegt in der alleinigen Verantwortung der Autor*innen und kann in keiner Weise als Ausdruck der Ansichten der Europäischen Union angesehen werden.

Beschwerdeverfahren und das Recht auf Information in Gefängnissen

- Ein Handbuch für Nationale Präventionsmechanismen -

AUTORIN

Dieses Handbuch wurde von Eszter Kirs vom Ungarischen Helsinki-Komitee verfasst.

Es wurde im Rahmen des EU-Projekts „Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in der EU durch harmonisierte Haftstandards - die Rolle Nationaler Präventionsmechanismen“ erstellt. Das Projekt wurde vom Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte (Österreich) in Zusammenarbeit mit dem Ungarischen Helsinki-Komitee (Ungarn), dem Bulgarischen Helsinki-Komitee (Bulgarien) und dem Verein Antigone (Italien) umgesetzt.

DANKSAGUNG

Das Projektteam bedankt sich bei allen NPM-Vertreter*innen und anderen Interessengruppen, die an den im Rahmen dieses Projekts durchgeführten Konsultationen teilgenommen haben. Wir schätzen ihr Engagement und ihren Einsatz sehr.

Unser aufrichtiger Dank gilt auch den Mitgliedern des externen Beirats, Alison Liebling, Dirk van Zyl Smit, Nora Sveaass, Wolfgang Gratz, sowie der Association for the Prevention of Torture. Ihre Beiträge, Anregungen und Rückmeldungen haben diese Veröffentlichung erheblich verbessert.

Ein besonderer Dank geht an Barbara Bernath, die wertvolle Beiträge und Kommentare zu diesem Handbuch geliefert hat.

Budapest, März 2021

Zusammenfassung	5
1. Einführung	6
2. Internationale Standards	14
2.1. Das Recht zur Beschwerde	15
2.2. Informationen zum Recht, eine Beschwerde einzureichen	16
2.3. Adressaten und Kontaktstellen für die Einreichung der Beschwerde ..	20
2.4. Wirksamkeit und Fairness des Beschwerdeverfahrens.....	22
2.5. Datenverwaltung.....	25
2.6. Schutz vor Repressalien.....	26
3. Die Rolle von NPMs	28
3.1. Informationen zum Recht, eine Beschwerde einzureichen.....	28
3.2. Adressaten und Kontaktstellen für die Einreichung der Beschwerde	33
3.3. Wirksamkeit und Fairness des Beschwerdeverfahrens	37
Überprüfung der Akten:.....	37
3.4. Datenverwaltung.....	41
3.5. Schutz vor Repressalien	43
4. Fazit	47

ZUSAMMENFASSUNG

Was macht ein Beschwerdeverfahren effizient? Welche Regeln gelten für das Recht auf Information, die Erreichbarkeit des Personals oder den Schutz vor Repressalien? Was sind die relevanten internationalen Standards? Was sind Best Practices zur Bewertung der Effizienz und Fairness der Beschwerdeverfahren? Welche Monitoring-Methoden stehen NPMs zur Verfügung?

Das Handbuch soll die Vorgehensweise von NPMs erleichtern, indem **(1) internationale Standards und Good Practice zusammengestellt und (2) Empfehlungen zu relevanten Monitoring-Methoden gegeben werden**. Es ist in beiden Bereichen auf Grundlage der wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit Beschwerdeverfahren strukturiert. Als Ausgangspunkt sollten alle potenziellen **Adressat*innen und Kontaktstellen für die Einreichung von Beschwerden** jederzeit und auch gleichzeitig verfügbar sein. Ebenso stehen zugängliche **Informationen über das Recht auf Beschwerde** im Mittelpunkt eines fairen und effizienten Verfahrens. Die Insass*innen müssen über ihre Rechte, die institutionellen Regeln und Beschwerdemöglichkeiten informiert werden. Effektive Kommunikation bedeutet, dass die geistigen und sprachlichen Fähigkeiten der Insass*innen berücksichtigt werden müssen. Die Informationen sollten in einer einfachen Sprache und unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse der Insass*innen bereitgestellt werden.

In Bezug auf die **Wirksamkeit und Fairness des Beschwerdeverfahrens** werden mögliche Mängel der Haftanstalten und Herausforderungen der Monitoring-Organen in Bezug auf Vertraulichkeit, Schnelligkeit, wirksame Beteiligung der Beschwerdeführer und das Recht auf eine begründete Entscheidung und Berufung erörtert. Die Insass*innen sollten ein durchsetzbares Recht auf Entschädigung für unmenschliche Haftbedingungen haben. Die Aussicht auf eine künftige Entschädigung darf jedoch keine unmenschliche und erniedrigende Behandlung legitimieren und damit die gesetzliche Verpflichtung der Staaten schwächen, ihre Haftstandards an internationale Standards anzupassen.

Ein zuverlässiges und gründliches Beschwerdemanagement als Teil des allgemeinen **Datenmanagementsystems** ist eine Grundvoraussetzung für das effektive Management einer Haftanstalt. Neben der sorgfältigen Verwaltung von Daten in den einzelnen Fällen, sollten Staaten routinemäßig umfassende disaggregierte statistische Informationen über alle eingegangenen Beschwerden zusammenstellen und veröffentlichen. Eine gründliche Datenverwaltung umfasst die Analyse eingegangener Beschwerden, um wiederkehrende Probleme zu identifizieren.

Der Schutz vor Repressalien ist ein zentrales Thema im Zusammenhang mit dem Recht, sich zu beschweren. Ein wirksames Beschwerdeverfahren kann nur ausgeübt werden, wenn der/die Inzasse*in bei Einreichung einer Beschwerde vernünftigerweise keine Form von Repressalien, Einschüchterung oder sonstige negative Konsequenzen erwarten kann. Justizanstalten sollten alle verfügbaren Schutzmaßnahmen anwenden (z. B. Verlegung oder strenge Sanktionierung des für Einschüchterung verantwortlichen Personals), um Repressalien oder Einschüchterung vorzubeugen, und von einer entmutigenden Haltung in Bezug auf Beschwerden absehen.

1. EINFÜHRUNG

Eine Projekteinführung: NPMs als Akteure für eine Veränderung der Haftbedingungen in der EU

Hintergrund des Projekts

Dieses Handbuch wurde im Rahmen des EU-Projekts „Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in der EU durch harmonisierte Haftstandards – Die Rolle Nationaler Präventionsmechanismen“ verfasst, das vom Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte in Zusammenarbeit mit dem Verein Antigone, dem Bulgarischen Helsinki Komitee und dem Ungarischen Helsinki Komitee umgesetzt wurde.

Die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie Empfehlungen internationaler und nationaler Organisationen zur Folterverhütung zeigen, dass kein Mitgliedstaat (MS) der Europäischen Union (EU) das Problem der Misshandlung oder unmenschlicher Behandlung in Justizanstalten beseitigt hat und, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Strafsystemen innerhalb der EU gibt.¹ Dies stellt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der EU vor große Herausforderungen. Richter*innen müssen überprüfen, ob die Grundrechte, insbesondere das Verbot von Folter und anderer Formen unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, eingehalten werden, bevor sie Urteile mit Bezug auf die Instrumente der gegenseitigen Anerkennung fällen können.² Die neuesten verfügbaren Statistiken zum Europäischen

¹ Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 'The European Court of Human Rights in Facts and Figures: 2019' (2020) 10-11. In den Mitgliedstaaten des Europarates gibt es 180 Fälle von Verstößen gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), von denen 70 (wie im Text korrekt angegeben) EU-Länder betreffen. Diese 70 Fälle führen zu 55 direkten Fällen von Folter oder Misshandlung (gemäß Artikel 3), 10 Fällen, in denen Staaten keine wirksamen Ermittlungen durchgeführt haben (gemäß Artikel 3), und 5 Fällen, in denen ein bedingter Verstoß festgestellt wurde (gemäß Artikel 2/3).

² Relevante EU-Instrumente sind: Rat für Justiz und Inneres (JI-Rat), Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren (2002/584/JI), Erwägungsgrund 12; und der JHA-Rat, Rahmenbeschluss des Rates, über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, in denen Freiheitsstrafen oder Maßnahmen mit Freiheitsentzug zum Zwecke ihrer Durchsetzung in der Europäischen Union verhängt werden, 27. November 2008, 2008/909/JI, Erwägungsgrund 13 und Artikel 3. Siehe auch

Haftbefehl (EAW) sind beispielhaft: Allein in den Jahren 2017–2018 haben EU-Mitgliedstaaten die Vollstreckung in fast zweihundert Fällen in Berufung auf die Grundrechte verweigert.³ Die Vereinbarkeit der Haftbedingungen mit den grundlegenden Menschenrechten ist daher ein großes Problem, das über nationale Grenzen ragt und für die EU von hoher praktischer Relevanz ist. Verbindliche EU-Mindeststandards für Haftbedingungen werden dringend gebraucht. Da jedoch der politische Wille zur deren Umsetzung derzeit fehlt, werden in diesem Projekt alternative Wege zur Erleichterung der Konsolidierung und Harmonisierung von Haftstandards untersucht, zumindest, soweit dies ohne Maßnahmen der EU realistisch möglich ist. Das Projekt untersucht daher die Rolle Nationaler Präventionsmechanismen (NPMs) bei der Verbesserung der Haftbedingungen in der gesamten EU, wobei von der Annahme ausgegangen wird, dass die Verbesserung der Haftbedingungen „zu Hause“ zu einem stärkeren gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten beitragen kann.

NPMs sind in einer idealen Position, um die Umsetzung internationaler Standards in Bezug auf das Verbot von Folter und Misshandlung zu beobachten. Die Rolle von NPMs ist umso wichtiger, da sie aufgrund ihrer uneingeschränkten Befugnisse Zugang zu Haftanstalten, offiziellen Aufzeichnungen und Personen im Freiheitsentzug haben und daher überprüfen können, ob diese Standards gesetzlich und in der Praxis eingehalten werden.⁴ Laut dem Unterausschuss der Vereinten Nationen für die Verhütung von Folter andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (SPT) *„umfasst bzw. sollte die Prävention von Folter und Misshandlung so viele wie möglich von jenen Dingen umfassen, die in einer bestimmten Situation dazu beitragen können, die Wahrscheinlichkeit oder das Risiko von Folter oder Misshandlung zu verringern. Ein solcher Ansatz erfordert..., dass auch eine gesamte Bandbreite anderer Faktoren berücksichtigt wird, die für die Erfahrung und Behandlung von Personen relevant sind, denen die Freiheit entzogen wurde, und die naturgemäß kontextspezifisch sein werden.“*⁵

Dies bedeutet, dass NPMs ein umfassendes Mandat haben, das es ihnen ermöglicht, alle Faktoren zu ermitteln, die in konkreten Fällen für die Verhütung von Folter und Misshandlung relevant sein können – und daher auch die grundsätzlichen Ursachen für

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), Aranyosi und Căldăraru; Verbundene Rechtssachen C-404/15 und C-659/15 PPU, 5. April 2016; EuGH, ML, C-220/18 PPU, 25. Juli 2018; EuGH, Dumitru-Tudor Dorobantu. C-128/18, 15. Oktober 2019; und für einen detaillierteren Überblick EUROJUST, 'Case law by the Court of Justice of the European Union on the European Arrest Warrant' (2020).

³ Europäische Kommission, 'Replies to Questionnaire on Quantitative Information on the Practical Operation of the European Arrest Warrant – Year 2018', (2020) SWD (2020) 127 final, 6.

⁴ Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung (SPT), 'The Approach of the Subcommittee on Prevention of Torture to the Concept of Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment' (2010) CAT/OP/12/6, § 4.

⁵ Ibid., § 3.

Probleme ermitteln können. Deshalb können und sollten NPMs Schritte über eine bloße Überprüfung und Kontrolle hinaussetzen. Sie sollten vielmehr Empfehlungen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit oder des Risikos von Folter und Misshandlung vorschlagen, die den Staat bei der Identifizierung zukunftsweisender Lösungen und positiven Veränderungen unterstützen sollen. Infolgedessen können NPMs für die Einhaltung und Harmonisierung der EU-Standards für Haftbedingungen eine Schlüsselrolle spielen.

Ziele des Projektes

Um die Arbeit der NPMs zu unterstützen, wurden im Rahmen dieses Projekts eine Reihe von Handbüchern erstellt. Diese Handbücher beinhalten die relevanten internationalen Standards und bieten eine Anleitung zur Menschenrechtskontrolle von Haftbedingungen.

Die Handbücher sind als praktisches Hilfsmittel für NPMs gedacht und sollen zu einem besseren Verständnis hinsichtlich folgender Punkte beitragen:

- ✓ Sensibilisierung bezüglich der vier Themenbereiche und den damit verbundenen Risiken für Folter und Misshandlung
- ✓ Die internationalen Standards rund um die ausgewählten Themenschwerpunkte
- ✓ Die praktische Anwendung dieser internationalen Standards und wie ihre Einhaltung wirksam kontrolliert werden kann

Insgesamt zielt das Projekt darauf ab, NPMs bei der Unterbreitung von Empfehlungen zur Verringerung von Folter oder Misshandlung zu unterstützen und so schlussendlich zu Haftbedingungen in der EU beizutragen, die in völliger Übereinstimmung mit den Grundrechte stehen.

Projektmethodik

Das EU-finanzierte Projekt begann im Januar 2019 und umfasste vier Themenbereiche, die auf Grundlage der Ergebnisse früherer Projekte und im direkten Austausch mit EU-NPMs identifiziert wurden. Unter der Gesamtkoordination des Ludwig Boltzmann Instituts für Grund- und Menschenrechte war jeder Projektpartner für die Erforschung eines bestimmten Themenbereichs verantwortlich, nämlich: das Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte für Gewalt in Haft, das Ungarische Helsinki Komitee für Ansuchen und Beschwerden, das Bulgarische Helsinki Komitee für Inhaftierte in einer schutzbedürftigen Situation und der Verein Antigone für Einzelhaft.

Das Projekt begann mit einer Sekundärforschungsphase zur Anwendung der bestehenden internationalen Standards und wie EU-NPMs zur Entwicklung der Standards in den vier

Themenbereichen beitragen.⁶ Die Forschung begann nach einer kurzen ersten Befragung der NPMs, um den Projektfokus zu konkretisieren.⁷ Im Rahmen des Projekts fanden zahlreiche Konsultationen statt. Vertreter*innen von NPMs und andere Expert*innen tauschten ihre Erfahrungen und „Good Practice“ im Rahmen von vier Workshops, jeweils einem pro Themenbereich, sowie in einer Abschlusskonferenz aus, die am 3. und 4. November 2020 stattfand.⁸ Darüber hinaus führte jeder Projektpartner zahlreiche bilaterale Interviews mit Vertreter*innen der NPMs sowie anderen nationalen oder internationalen Expert*innen und Praktiker*innen.

Die Projektergebnisse führten zu vier thematischen Handbüchern. Obwohl enge Verbindungen zwischen ihnen bestehen, hielt es das Konsortium für erforderlich, vier separate Handbücher zu schaffen, um die spezifischen internationalen Standards und Herausforderungen des Monitorings für jeden Themenbereich eingehend zu behandeln. Dementsprechend wurde jedes Handbuch von den Mitarbeiter*innen des für das jeweilige Thema zuständigen Projektpartners verfasst. Die Handbücher werden von dem Dossier ‚Systemisches Denken in der präventiven Menschenrechtskontrolle‘ ergänzt, das ebenfalls vom Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte erstellt wurde. Es untersucht, wie der systemische Ansatz in der Arbeit der Nationalen Präventionsmechanismen angewendet und dadurch ihr Einfluss verbessert werden könnte.

Einführung in das Handbuch

Beschwerdemechanismen stellen einen grundlegenden Schutz gegen Folter, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder andere Formen der Verletzung der Rechte von Insass*innen dar. Effiziente Antrags- und Beschwerdemechanismen liegen nicht nur im Interesse der Insass*innen, sondern auch im Interesse des gesamten Strafvollzugsystems. Dennoch spiegelt sich dieses wichtige Thema) nur in unterschiedlichem Maße in den Berichten der Nationalen Präventionsmechanismen (NPMs) wider. In bestimmten Ländern ist das Beschwerdeverfahren ein regelmäßiger Schwerpunkt in den Berichten, während es in anderen fast vollständig außer Acht gelassen wird.

⁶ Das Projekt umfasste 22 EU-Mitgliedstaaten. 4 EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Irland, Lettland und die Slowakei) wurden nicht erfasst, da sie das OPCAT noch nicht ratifiziert haben. 2 EU-Mitgliedstaaten (Dänemark und das Vereinigte Königreich) wurden nicht erfasst, da sie nicht am Justizprogramm der Europäischen Kommission teilnehmen. Das Vereinigte Königreich ist am 31. Januar 2020 aus der EU ausgetreten und ist daher seit dem 1. Februar 2020 kein EU-Mitgliedstaat mehr.

⁷ Die Online-Umfrage wurde im März 2019 durchgeführt. 14 von 22 NPMs nahmen teil.

⁸ Der erste Workshop „Behandlung bestimmter Gruppen Insass*innen in einer schutzbedürftigen Situation“ fand vom 18. bis 19. November 2019 in Sofia statt. Der zweite Workshop „Isolation und Einzelhaft in der Justizanstalt“ fand vom 27. bis 28. Januar 2020 in Rom statt. Der dritte Workshop, „Ansuchen, Beschwerdeverfahren und das Recht auf Information in Justizanstalten“ fand aufgrund der Covid-19-Pandemie vom 27. bis 30. April 2020 online statt. Der vierte Workshop „Präventive Überwachung von Gewalt in Haft“ fand ebenfalls online am 20. und 27. Mai und 3. Juni 2020 statt. Darüber hinaus fand im Juli 2020 eine Online-Beratung zum systemischen Ansatz der NPM-Arbeit statt.

Ein effizienter Beschwerdemechanismus liegt nicht nur im Interesse der Insass*innen, sondern auch im Interesse des Strafvollzugssystems, da er der Strafvollzugsverwaltung hilft, systemische Probleme zu identifizieren und Lösungen zu entwickeln. Effiziente Beschwerdeverfahren spielen eine Schlüsselrolle beim Aufbau einer positiven Beziehung zwischen Insass*innen und Mitarbeiter*innen und können den Insass*innen helfen, sich in Gefängnissen Gehör zu verschaffen. Laut dem NPM Zypern kann „*ein effizientes und faires Management von Beschwerden zu einem stabilen Umfeld in der Justizanstalt beitragen*“.⁹

Im Gegensatz zu Ansuchen von Insass*innen, die sich auf alltägliche Aspekte des Gefängnislebens beziehen (z. B. Antrag auf Überstellung in eine andere Einrichtung, Antrag auf Teilnahme an einer Ausbildung oder Beschäftigung oder Antrag auf zusätzliche Zeit in der Bibliothek usw.), beziehen sich Beschwerden auf Probleme, die als Verletzung der Rechte von Insass*innen angesehen werden können. Für die Zwecke dieses Handbuchs bezeichnen Beschwerden in Haftanstalten – gemäß der Definition des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung (CPT) – alle Beschwerden, die von oder im Namen von Personen, denen ihre Freiheit entzogen wurde, gegen Entscheidungen, Handlungen oder mangelnde behördliche Maßnahmen zu einer Vielzahl von Angelegenheiten eingereicht werden, insbesondere: Fehlverhalten des Personals, unzureichender Schutz vor anderen Personen, denen die Freiheit entzogen ist und die ihnen Schaden zufügen können, schlechte materielle Bedingungen, Mangel an Aktivitäten oder unzureichende Gesundheitsversorgung. Beschwerden gelten als solche, unabhängig von der Schwere der beanstandeten Probleme und davon, ob sie eine Misshandlung darstellen könnten oder nicht.¹⁰ Beschwerden sind wesentliche Rechtsbehelfe gegen die Verletzung der Rechte von Insass*innen. Infolgedessen müssen die Hafteinrichtungen über effizient funktionierende formelle Verfahren verfügen, die es Insass*innen ermöglichen, Beschwerden über ihre Behandlung oder die Haftbedingungen einzureichen.

Das Handbuch erörtert sowohl interne Beschwerden (die den Mitarbeiter*innen der Justizanstalt und der Geschäftsleitung vorgelegt werden) als auch externe Beschwerden (die an eine von der Justizanstalt unabhängige Einrichtung, z. B. die Nationale Menschenrechtsinstitution, das NPM oder eine zivilgesellschaftliche Organisation, die Insass*innen rechtlich vertritt, weitergeleitet werden) erörtert.

⁹Schriftliche Antwort des NPM Zypern auf den Fragebogen zum Projektinterview. 10. Juni 2020

¹⁰CPT: Beschwerdemechanismen - Auszug aus dem 27. Allgemeinen Bericht des CPT, CPT/Inf (2018) 4-teilig, 2018

Der Zusammenhang zwischen der Einreichung einer Beschwerde und der Verhütung von Folter wird deutlich, wenn wir ein Beispiel heranziehen: Ein Brief eines/einer Lebenspartners*in an einen/eine Insassen*in kommt möglicherweise zu spät an. Es kann verschiedene Gründe dafür geben. Dies kann aufgrund des überlasteten Verwaltungspersonals oder aufgrund systembedingter Probleme, die hauptsächlich auf regulatorische Fehler zurückzuführen sind, geschehen, wobei die Vorschrift, die Briefe vor einer Weitergabe an die Insass*innen zu überprüfen als Beispiel angeführt werden kann. Ein weiterer Grund kann der vorsätzliche Verstoß einiger Mitarbeiter*innen gegen die Vorschriften sein, die die Zustellung von Briefen betreffen. Die letztgenannte Handlung kann verschiedene Ursachen haben: Burnout oder frühere Konflikte mit dem jeweiligen Insassen*in können dazu führen, dass ein/eine Justizwachebeamter*in systematisch die Achtung der Rechte des/der Insassen*in untergräbt. Wenn es kein internes Beschwerdesystem gibt oder wenn es nicht wirksam ist, wird der/die Insasse*in niemals in der Lage sein herauszufinden, was der Grund für die verspätete Zustellung der Briefe ist. Das kann emotional stressig und herausfordernd sein, weil die einzigen fürsorglichen Worte, die ein/eine Insasse*in bekommt, manchmal von ihren Lebenspartner*innen und Verwandten außerhalb der Justizanstalt kommen. Die Unsicherheit über die Gründe für regelmäßige Verzögerungen oder die falsche Annahme, dass sie absichtlich von einigen Mitgliedern des Gefängnispersonals verursacht werden, kann zu Spannungen führen, die zu körperlicher Gewalt zwischen Gefängnispersonal und Insass*innen führen können. Auf diese Weise kann es aufgrund eines geringfügigen Problems, das in der Außenwelt niemals zu einer solch extremen Situation führen würde, schlimmstenfalls zu Folter oder anderen Formen der Misshandlung, wie durch die internationalen Menschenrechtsnormen definiert, kommen. Dieselben Dinge haben innerhalb und außerhalb des Strafvollzugssystems eine völlig andere Bedeutung, Relevanz und Konsequenz. Ähnliche hypothetische, aber im realen Leben tatsächlich typische Fälle können endlos aufgezählt werden. Die Botschaft dieses Beispiels ist einfach, dass die letztendliche Funktion eines Beschwerdesystems und die Folterprävention stets miteinander verbunden sein können, auch, wenn diese Beziehung auf den ersten Blick nicht erkennbar ist.

Daher ist das Vorhandensein und die Qualität eines Beschwerdesystems für Justizvollzugsanstalten für die Zwecke der Folterprävention relevant. Das bedeutet natürlich, dass Folterpräventionsmechanismen eine Rolle bei der Menschenrechtskontrolle und Analyse von Beschwerdesystemen zukommt und auch bei der Aussprache von Empfehlungen wann immer dies zugesichert worden ist.¹¹ Wie von Coyle und Fair

¹¹Beitrag von Balázs Tóth, Ungarisches Helsinki-Komitee.

zusammengefasst, „sollte eines der Hauptziele der Strafvollzugsverwaltung in diesem Bereich darin bestehen, zu verhindern, dass sich aus einer einfachen Anfrage eine Beschwerde oder aus einer Beschwerde eine formelle Klage oder aus einer Klage eine Berufung an eine höhere Instanz entwickelt“. ¹² Aus einem anderen Blickwinkel betrachtet, schützen angemessene Beschwerdesysteme die Mitarbeiter*innen auch vor falschen Anschuldigungen und schützen das Ansehen der Einrichtung.¹³

Eine geringe Anzahl von Beschwerden weist nicht unbedingt auf das Fehlen systemischer Probleme im Zusammenhang mit den Haftbedingungen hin. Insass*innen könnten aufgrund von Repressalien oder einschüchterndem Verhalten der Mitarbeiter*innen der Justizanstalt oder der Mitinsass*innen keine Beschwerden einreichen. Das Sammeln von Beweisen einer negativen Gefängniskultur ist in diesem Sinne äußerst schwierig. Daher können NPMs bei der Kontrolle der Effizienz von Beschwerdeverfahren außergewöhnlichen Herausforderungen gegenüberstehen. Gleichzeitig ist es für NPMs unerlässlich, sich für ein effizientes System für Beschwerdeverfahren einzusetzen, weil Beschwerden von Insass*innen wichtige Indikatoren für systemische Probleme im Zusammenhang mit den Haftbedingungen sind.

Wie in der Projektmethodik erwähnt, bietet das vorliegende Handbuch eine strukturierte Zusammenstellung internationaler Standards und Monitoring-Methoden, die die Arbeit von NPMs erleichtern sollen. Neben einer Analyse von NPM-Berichten, basieren die Ergebnisse auf Informationen, die von NPMs in Interviews und Workshops zum Thema Beschwerdeverfahren in Justizanstalten erteilt wurden. Am 27. und 30. April 2020 wurden zwei Online-Workshops und am 3. November 2020 eine Abschlusskonferenz durchgeführt, an der Vertreter von NPMs, Wissenschaft, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen teilnahmen. Die Veranstaltungen boten ein Forum für den Austausch über die praktischen Herausforderungen beim Monitoring der Fairness und Effizienz von Beschwerdeverfahren in Gefängnissen. Alle gemeinsamen Schlussfolgerungen wurden in den Text dieses Handbuchs aufgenommen. Es wurden Online-Interviews mit 8 Befragten, unabhängigen Expert*innen, Rechtspraktiker*innen und Vertreter*innen von 5 NPMs (Kroatien, Zypern, Ungarn, Slowenien, Niederlande) durchgeführt. Das Handbuch zielt darauf ab, die relevanten internationalen Standards und Monitoring-Methoden in einer thematischen Struktur darzustellen, die im Einklang mit den grundlegenden Aspekten von

¹²Andrew Coyle – Helen Fair: A Human Rights Approach to Prison Management – Handbook for Prison Staff, ICPR, 2018, S. 188.

¹³OSZE-ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, S. 31.

Beschwerdeverfahren aufgebaut ist, und bietet so ein leicht zugängliches Handbuch, in dem die Hauptschwerpunkte der relevanten Monitoringaktivitäten erörtert werden.

2. INTERNATIONALE STANDARDS

Internationale Standards und professionelle Richtlinien können basierend auf der Position des/der Insassen*in im Beschwerdeverfahren und der Qualität des Verfahrens in Bezug auf die folgenden relevanten Punkte kategorisiert werden: (1) das Recht auf Beschwerde, (2) Informationen über das Recht, eine Beschwerde einzureichen, (3) Adressaten und Kontaktstellen für die Einreichung der Beschwerde, (4) Wirksamkeit und Fairness des Beschwerdeverfahrens, (5) Datenverwaltung und (6) Schutz vor Repressalien.

Dies sind die Themen, in Bezug auf die immer wiederkehrende Probleme, wie die vom CPT formulierten, identifiziert werden können: mangelnde oder unzureichende Erteilung von Informationen über Beschwerdeverfahren, schuldhaft verzögerungen bei der Prüfung von Beschwerden, mangelnde Sorgfalt, mangelnde Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit der mit den Beschwerden befassten Beamt*innen oder unzureichender Schutz vor Einschüchterung oder Repressalien.¹⁴ Während der Kontrollbesuche stellte das CPT verschiedene besondere Praktiken der Verletzung der Rechte von Insass*innen im Zusammenhang mit der Qualität des Beschwerdeverfahrens fest, wie beispielsweise die mangelnde Vertraulichkeit (z. B. schriftliche Beschwerden, in offenen Umschlägen übergeben oder in Beschwerdebriefkästen geworfen werden,¹⁵ die Anwesenheit von Mitarbeiter*innen, während Richter*innen mit Insass*innen sprachen, was zu fehlenden Beschwerden führte¹⁶), Mangel an wahrgenommener Unabhängigkeit¹⁷, mangelnde Wirksamkeit (z. B. mangelnde Reaktion auf Beschwerden¹⁸, flüchtige Reaktionen auf Beschwerden¹⁹) oder der Mangel an Schnelligkeit²⁰. Das CPT stellte bei seinen Kontrollbesuchen verschiedene Formen von Repressalien und Drohungen im Zusammenhang mit Beschwerden oder entmutigenden Praktiken fest, z. B. das Versäumnis, Beschwerden an externe Beschwerdebehörden weiterzuleiten, Bedrohung der Insassen bei

¹⁴CPT: Beschwerdemechanismen - Auszug aus dem 27. Allgemeinen Bericht des CPT, CPT/Inf (2018) 4-teilig, 2018, 69.

¹⁵Bericht an die slowenische Regierung über den Besuch des CPT in Slowenien vom 28. März bis 4. April 2017, CPT/Inf (2017) 20, 73.; Bericht an die kroatische Regierung über den Besuch des CPT in Kroatien vom 14. bis 22. März 2017, CPT/Inf (2018) 44, 68.

¹⁶Bericht an die kroatische Regierung über den Besuch des CPT in Kroatien vom 14. bis 22. März 2017, CPT/Inf (2018) 44, 70; Bericht an die slowenische Regierung über den Besuch des CPT in Slowenien vom 28. März bis 4. April 2017, CPT/Inf (2017) 20, 74.; Bericht an die rumänische Regierung über den Besuch des CPT vom 7. bis 19. Februar 2018 in Rumänien, CPT/Inf (2019) 7, 145.

¹⁷Bericht an die russische Regierung über den Besuch des CPT in der Russischen Föderation vom 21. Mai bis 4. Juni 2012, CPT/Inf (2013) 41, 157.; Bericht an die rumänische Regierung über den Besuch des CPT vom 7. bis 19. Februar 2018 in Rumänien, CPT/Inf (2019) 7, 145.

¹⁸Bericht an die Regierung Zyperns über den Besuch des CPT vom 2. bis 9. Februar 2017 in Zypern, CPT/Inf (2018) 16, 106.

¹⁹Bericht an die Regierung des Vereinigten Königreichs über den Besuch des CPT vom 30. März bis 12. April 2016 im Vereinigten Königreich, CPT/Inf (2017) 9, 78.

²⁰Bericht an die bulgarische Regierung über den Besuch des CPT in Bulgarien vom 25. September bis 6. Oktober 2017, CPT/Inf (2018) 15, 108.

Beschwerden mit dem Verlust von Privilegien wie Urlaub,²¹ Unterbringung in Einzelhaft als Disziplinarstrafe bei Beschwerden, Druck auf die Insass*innen, falsche Angaben zu unterschreiben, um von anderen Insassen eingereichte Beschwerden zu diskreditieren,²² oder Verpflichtung der Insass*innen, ihre Beschwerden in offenen Umschlägen abzugeben.²³

Um wiederkehrende Probleme im Zusammenhang mit Beschwerden anzugehen, sind sowohl in universellen als auch in regionalen Quellen spezifische internationale Normen verankert, darunter die vom Ausschuss herausgegebenen *Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen* (Mandela-Regeln), die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (EPR), Berichte des UN-Ausschusses gegen Folter (CAT) und des CPT oder die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Das vorliegende Handbuch beschränkt sich auf allgemeine Regeln für Beschwerdeverfahren und deckt keine spezifischen Regeln ab, die bei Fällen von Vorwürfen von Misshandlungen gelten, die zu strafrechtlichen Ermittlungen führen sollten.

2.1. Das Recht zur Beschwerde

Die Hauptpersonen, die das Recht haben, sich zu beschweren, sind die Insass*innen selbst. Gemäß den Nelson-Mandela-Regeln ist „Allen Gefangenen [...] zu gestatten, ohne Zensur des Inhalts einen Antrag oder eine Beschwerde betreffend ihre Behandlung an die zentrale Vollzugsverwaltung und die Gerichts- oder sonstigen zuständigen Behörden zu richten, einschließlich derjenigen, die befugt sind, eine Nachprüfung vorzunehmen oder Abhilfemaßnahmen zu treffen.“²⁴ Im Idealfall sollte der/die Insasse*in in der Lage sein, Beschwerden an die zuständigen Mitarbeiter*innen, den/die Leiter*in der Justizanstalt und externe Behörden über Haftbedingungen oder jegliche Form von Verletzung der Rechte des/der Insassen*in zu richten. In der Praxis gibt es Fälle, **in denen der/die Insasse*in bei der Ausübung des Rechts auf Beschwerde auf Hindernisse stößt und aufgrund körperlicher Einschränkung, Angst vor Repressalien oder der Notwendigkeit professionellen Beistands Unterstützung benötigt.** Infolgedessen sehen internationale Normen **das Recht der folgenden Dritten vor, im Namen des/der Insassen*in eine Beschwerde einzureichen.**

²¹Bericht an die bulgarische Regierung über den Besuch des CPT in Bulgarien vom 25. September bis 6. Oktober 2017, CPT/Inf (2018) 15, 108.

²²Bericht an die russische Regierung über den Besuch des CPT in der Russischen Föderation vom 21. Mai bis 4. Juni 2012, CPT/Inf (2013) 41, 157.

²³Bericht an die kroatische Regierung über den Besuch des CPT in Kroatien vom 14. bis 22. März 2017, CPT/Inf (2018) 44, 68.

²⁴Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), GA Res. 70/175, Anhang, 17. Dezember 2015, Regel 56, 3.

UN- und Europarat-Verordnung²⁵:

Begünstigte des Beschwerderechts:

- ⇒ In erster Linie der/die Insasse*in
- ⇒ Rechtsberater*innen/Vertreter*innen
- ⇒ Familienmitglied des/der Insassen*in → *wenn weder der/die Insasse*in noch sein/seine Rechtsberater*in die Möglichkeit haben*
- ⇒ Organisation, die sich mit dem Wohl der Insass*innen befasst → *Zustimmung des/der betreffenden Insassen*in erforderlich*
- ⇒ Jede andere Person, die Kenntnis von dem Fall hat

Wenn der/die Insasse*in aus irgendeinem Grund keine Beschwerde einreichen kann, ist es nicht erforderlich, einen Nachweis über die Unfähigkeit des/der Insassen*in zu erbringen, eine Beschwerde einzureichen.²⁶ Familienmitglieder und andere Besucher*innen können eine entscheidende Rolle bei der effizienten Ausübung des Beschwerderechts spielen. Sie können beispielsweise den Zugang von Insass*innen für Beratung und eine angemessene rechtliche Vertretung ermöglichen.²⁷

Nach Angaben des CPT sollten Angehörige von Insass*innen das Recht haben, eine schriftliche Beschwerde einzureichen, wenn die Verletzung der Rechte des/der Insassen*in vernünftigerweise angenommen werden kann.²⁸ Das CPT erwartet von den Kontrollorganen, dass sie sowohl interne als auch externe Beschwerdemechanismen in Haftanstalten gründlich prüfen, die eine wesentliche Voraussetzung für die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen und Misshandlungen in Justizanstalten und anderen Haftorten sind.²⁹

2.2. Informationen zum Recht, eine Beschwerde einzureichen

Insass*innen können ihr Recht auf Beschwerde nur dann uneingeschränkt ausüben, wenn sie auf zugängliche Weise über die Menschenrechtsverletzungen, die durch Beschwerden behoben werden können, und über die institutionellen Regeln eines Beschwerdeverfahrens

²⁵ Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), GA Res. 70/175, Anhang, 17. Dezember 2015, Regel 56, 4.; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, 70.10-12.

²⁶ Essex-Papier 3, Erste Leitlinien zur Auslegung und Umsetzung der Nelson-Mandela-Regeln der Vereinten Nationen, Penal Reform International, 2017, S. 114.

²⁷ OSZE-ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, S. 119.

²⁸ CPT: Beschwerdemechanismen - Auszug aus dem 27. Allgemeinen Bericht des CPT, CPT/Inf (2018) 4-teilig, 2018, 77.

²⁹ Jim Murdoch – Vaclav Jiricka: Combatting Ill-treatment in Prison, CoE, 2016, Kapitel 8 – Complaints, inspections and the duty to investigate, S. 80.

informiert sind. Diese Voraussetzung für die Fähigkeit der Insass*innen, von ihrem Beschwerderecht Gebrauch zu machen, ist in allen relevanten internationalen Dokumenten verankert und war ein entscheidender Punkt bei den Kontrollbesuchen internationaler Vertragsorgane. **Praktiken, die das Recht der Insass*innen auf ordnungsgemäße Information verletzen**, wurden vom CPT durch Kontrollbesuche ermittelt, beispielsweise das mangelnde Bewusstsein der Insass*innen für das Vorhandensein interner und externer Beschwerdemechanismen (z. B. wurden in ihren Einheiten keine Informationen ausgehängt).³⁰

Spezifische Pflichten der Strafanstalten in Bezug auf das Recht auf Information über Beschwerdeverfahren sind sowohl auf universeller als auch auf regionaler Ebene der internationalen Vorschriften vorgesehen. Alle nachstehend aufgeführten Aspekte des Rechts auf Information sind für eine effiziente Ausübung des Rechts auf Beschwerde von wesentlicher Bedeutung.

UN- und Europarat-Verordnung³¹:

Inhalt der den Insass*innen zu erteilenden Informationen:

(bei Aufnahme, + danach so oft wie nötig; schriftlich + mündlich)

- ⇒ Das Strafvollzugsrecht und die geltenden Strafvollzugbestimmungen
- ⇒ Rechte der Insass*innen , einschließlich autorisierter Methoden zur Informationssuche,
- ⇒ Alle Gerichtsverfahren, an denen sie beteiligt sind
- ⇒ Zugang zu Rechtsberatung, auch durch Rechtshilfesysteme
- ⇒ Wenn sie verurteilt werden, die zu verbüßende Zeit und die Möglichkeiten einer vorzeitigen Freilassung
- ⇒ Verfahren für Ansuchen oder Beschwerden
- ⇒ Verpflichtungen der Insass*innen , einschließlich geltender Disziplinarstrafen
- ⇒ Alle anderen erforderlichen Angelegenheiten, damit sich der/die Insasse*in an das Leben in der Justizanstalt anpassen kann

³⁰Bericht an die estnische Regierung über den Besuch des CPT in Estland vom 30. Mai bis 6. Juni 2012, CPT/Inf (2014) 1, 102.

³¹Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), GA Res. 70/175, Anhang, 17. Dezember 2015, Regel 54-44.; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, 23.3, 30.1-3, 37.6, 38.3, 70.4.

Verfügbarkeit und Zugänglichkeit:

- ⇒ Die Informationen sind schriftlich und mündlich in einer Sprache bereitzustellen, die die Insass*innen verstehen
- ⇒ Insass*innen sollen eine schriftliche Fassung der Informationen in ihrem Besitz behalten dürfen
- ⇒ Informationen müssen in den am häufigsten verwendeten Sprachen verfügbar sein, je nach den Bedürfnissen der Gefängnisinsass*innen
- ⇒ Wenn ein/eine Insasse*in keine der am häufigsten verwendeten Sprachen versteht, muss eine Dolmetschleistung angeboten werden
- ⇒ Spezifische Informationen zur Rechtshilfe werden Insass*innen, die Ausländer sind, in einer Sprache zur Verfügung gestellt, die sie verstehen
- ⇒ Wenn ein/eine Insasse*in Analphabet*in ist, werden ihm die Informationen mündlich übermittelt
- ⇒ Insass*innen mit sensorischen Beeinträchtigungen sollten die Informationen in einer Weise erhalten, die ihren Bedürfnissen entspricht
- ⇒ Zusammenfassungen der Informationen sind in den öffentlichen Bereichen der Justizanstalt auszuhängen
- ⇒ Praktische Informationen über Antrags- und Beschwerdeverfahren sind allen Insass*innen wirksam mitzuteilen

Ein zentrales Thema bei der Durchsetzung des Rechts auf Information ist die **Zugänglichkeit**. Die Insass*innen sollen bei Bedarf mündlich und in einfacher Sprache informiert werden. Besondere Bedürfnisse sind dabei zu berücksichtigen, einschließlich Blindenschrift, leicht lesbaren Formaten und Gebärdensprache.³² Die Verpflichtung der Staaten, die Wahrung des Rechts der Insass*innen auf Information über das Beschwerdeverfahren sicherzustellen, wurde auch vom UN-Ausschuss gegen Folter (CAT) bestätigt.³³

Universelle und regionale Normen unterscheiden sich in Bezug auf den Informationsgehalt nicht wesentlich. Beide Arten von Vorschriften beziehen sich auf Informationen über die Rechte und Pflichten von Insass*innen in der Justizanstalt, Disziplinarregeln, Regeln für Anträge und Beschwerdeverfahren sowie die Möglichkeit der Prozesskostenhilfe. Im Gegensatz zu den Mandela Regeln betonen die EPR jedoch, dass diese wesentlichen Informationen nicht nur bei der Aufnahme, sondern so oft wie nötig danach bereitgestellt

³²Essex-Papier 3, S. 114.

³³UN CAT: Abschließende Bemerkungen zum achten periodischen Bericht Norwegens, CAT/C/NOR/CO/8, 5. Juni 2018, 11.

werden sollten. Die regionale Regelung enthält zusammen mit dem Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen (EPR) eine detailliertere Regelung in Bezug auf die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der Informationen.

Wie im **Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen (EPR)** erläutert, können technologische Hilfsmittel, einschließlich eines Einführungsvideos, nützlich sein, um die Insass*innen auf zugängliche Weise über ihre Rechte und Pflichten zu informieren. Die ordnungsgemäße und kontinuierliche Informierung der Insass*innen sollte gewährleistet sein. **Eine erfolgreiche und wirksame Kommunikation** ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass die Insass*innen über ihr Recht auf Ansuchen und Beschwerden sowie über die praktischen Aspekte der von ihnen ausgelösten Verfahren informiert sind. Zu einer effektiven Kommunikation gehört es, **die sprachlichen und geistigen Fähigkeiten der Insass*innen gebührend zu berücksichtigen und sicherzustellen**, dass bei der Information von Ausländer*innen und Insass*innen mit Beeinträchtigungen, einschließlich Menschen mit psychischen oder Lernbeeinträchtigungen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.³⁴ Diese Regel erfordert nicht, dass Ansuchen oder Beschwerden schriftlich eingereicht werden. Analphabet*innen sollten in der Lage sein, die öffentlichen Bediensteten oder die zuständige Behörde zu treffen, um das Ansuchen oder die Beschwerde mündlich zu übermitteln. Die Behörden sind dann verpflichtet, dies schriftlich niederzulegen.³⁵

Darüber hinaus lieferte das **CPT** detailliertere Voraussetzungen für die ausreichende Durchsetzung des Rechts auf Information. In Übereinstimmung mit den EPR betonte der Ausschuss, dass die Insass*innen über alle internen und externen Beschwerdewege einschließlich der Beschwerdeverfahren informiert werden sollten. Die Strafanstalten sollten Informationen in unkomplizierten, benutzerfreundlichen und einfach verständlichen Formaten (keine Rechtssprache) bereitstellen, damit die Insass*innen ein klares Verständnis für die Modalitäten zur Ausübung ihres Rechts auf Einreichung einer Beschwerde gewinnen. **Geeignete Informations-Tools** können Poster in Gemeinschaftsbereichen, ein Abschnitt über Beschwerdeverfahren in der Hausordnung, von Beschwerdestellen herausgegebene Informationsbroschüren oder Informationsvideos sein.³⁶ **Besondere Aufmerksamkeit sollte Personen mit besonderen Bedürfnissen gewidmet**

³⁴Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen, Regel 30.

³⁵Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen, Regel 70.

³⁶CPT: Beschwerdemechanismen - Auszug aus dem 27. Allgemeinen Bericht des CPT, CPT/Inf (2018) 4-teilig, 2018, 79-80. Laut Coyle und Fair sollten Informationen zu Beschwerdeverfahren in das Informationspaket integriert werden, das jedem/jeder Insassen*in bei seiner Ankunft in der Haftanstalt zur Verfügung gestellt wird. Wenn die Ressourcen begrenzt sind, sollten Regeln und Vorschriften auf Plakate gedruckt und an einer auffälligen Stelle an der Wand befestigt werden, wie von Coyle und Fair skizziert. Coyle – Fair: 2018, S. 117.

werden, zum Beispiel Jugendlichen, Personen mit psychosozialen und/oder Lernbeeinträchtigungen oder Personen, die Probleme haben, die Amtssprache(n) des betreffenden Landes zu verstehen, zu sprechen, zu lesen oder zu schreiben, einschließlich Ausländer*innen.³⁷

2.3. Adressaten und Kontaktstellen für die Einreichung der Beschwerde

UN- und Europarat-Verordnung³⁸:

Potenzielle Adressat*innen von Beschwerden:

- ⇒ Anstaltsleiter*innen
- ⇒ Autorisierte Gefängnismitarbeiter*innen
- ⇒ Inspektor*innen der Gefängnisse
- ⇒ Zentrale Strafvollzugsverwaltung, jede andere zuständige Behörde innerhalb des Strafvollzugssystems
- ⇒ Justizielle oder andere zuständige und unabhängige Behörden mit Überprüfungs- und Abhilfemaßnahmen

Zusätzlich zu **internen Beschwerdemechanismen** (mit dem/der Anstaltsleiter*in und autorisierten Gefängnismitarbeiter*innen als potenzielle Adressat*innen) sollten Insass*innen die Möglichkeit haben, sich im Rahmen **externer Beschwerdeverfahren** an Behörden und unabhängige Stellen außerhalb der Justizanstalt zu wenden (mit dem/der Justiz- oder Staatsanwaltschaftsinspektor*in der Justizanstalten, der zentralen Strafvollzugsverwaltung, Ombudspersonen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen als potenzielle Adressat*innen).

Das ODIHR (Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte) der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) betonte in seinem Kommentar zu den Mandela Regeln, **dass alle potenziellen Adressat*innen verfügbar sein und von Insass*innen jederzeit und sogar gleichzeitig angerufen werden können sollten**, im Wortlaut: *„Insass*innen müssen in der Lage sein, Ansuchen und Beschwerden an eine oder alle der oben aufgeführten Personen oder Stellen zu richten und das in beliebiger Reihenfolge. Es sollte nicht erforderlich sein, einen Weg des Ansuchens oder der Beschwerde auszuschöpfen, bevor ein*

³⁷CPT: Beschwerdemechanismen - Auszug aus dem 27. Allgemeinen Bericht des CPT, CPT/Inf (2018) 4-teilig, 2018, 79-83.

³⁸Mandela Regeln, Regel 56; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, 70.1.

*andere genutzt werden kann. Den Insass*innen müssen klare Informationen darüber gegeben werden, an wen sie ihre Ansuchen und Beschwerden richten sollen und wie sie dies tun können.*³⁹ Die Essex-Expert*innengruppe machte in ihren Kommentaren zu den Mandela Regeln auf eine besondere Praxis aufmerksam, betriebsfremde Mitarbeiter*innen als „**Kontaktbeamte*innen**“ zu beschäftigen, da sie als weniger bedrohlich und zugänglicher angesehen werden. Die Expertengruppe warnte jedoch vor der Zuweisung von „Hofbossen“ als Empfänger*innen informeller Beschwerden angesichts möglicher Missbräuche.⁴⁰

In dem **Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen** wird auf die Rechtsprechung des EGMR verwiesen und betont, dass der **interne Beschwerdemechanismus an sich nicht den Anforderungen eines wirksamen Rechtsmittels** nach Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) entspricht.⁴¹ Beschwerden können direkt bei einem externen Beschwerdemechanismus (Justiz oder einer anderen unabhängigen Behörde) eingereicht werden. Verschiedene Stellen können die Funktion eines externen Beschwerdemechanismus mit unterschiedlichen Mandaten und Verfahren ausüben, abhängig von den innerstaatlichen Umständen und Rechtsvorschriften. Sie sollten jedoch befugt sein, verbindliche Entscheidungen zu treffen.⁴² Wirksame Beschwerdemechanismen sollten transparent und nichtdiskriminierend sein. Sie müssen das Problem im Mittelpunkt der Beschwerde im Wesentlichen angehen, und es sollte sichergestellt werden, dass die für die Verletzung ihrer Rechte Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden.⁴³

Auch Beschwerden, die nur auf eine Serviette geschrieben wurden, sollten ernst genommen werden. Die Ausübung **des Rechts auf Beschwerde oder Ansuchen sollte nicht durch formelle Voraussetzungen für ihre Einreichung eingeschränkt werden.** In Bezug auf das interne Beschwerdeverfahren sollte laut Coyle und Fair der/die Anstaltsleiter*in oder ein von dem/der Leiter*in benanntes hochrangiges Mitglied an jedem Arbeitstag alle Beschwerden prüfen. Im Idealfall sollte es den Insass*innen gestattet sein, ihre Beschwerden persönlich zu erläutern. Bei einer hohen Anzahl von Beschwerden sollte jedoch die Möglichkeit einer schriftlichen Einreichung gewährleistet sein.⁴⁴ In der Praxis ist es aufgrund der Pflichten möglicherweise nicht möglich, dass Mitarbeiter*innen auf höchster Ebene des Strafvollzugsverwaltung täglich für interne Beschwerden zur Verfügung stehen.

³⁹ OSZE-ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, S. 36.

⁴⁰ Essex-Papier 3, S. 116.

⁴¹ Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen, Regel 70.

⁴² 27. Allgemeiner Bericht des CPT [CPT/Inf (2018) 4], Ziffer 71.

⁴³ OSZE-ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, S. 34.

⁴⁴ Coyle – Fair: 2018, S. 118.

Internationale Vorschriften auf universeller und regionaler Ebene sehen jedoch ihre Verfügbarkeit vor.

Das CPT betonte die Bedeutung der Aufsicht über **die internen Beschwerdemechanismen im Allgemeinen durch externe Beschwerde- oder Kontrollorgane** (z. B. Staatsanwält*innen oder Richter*innen, die auf Strafsachen spezialisiert sind, nationale Ombudspersonen oder Verwaltungsgerichte). In Einzelfällen sollten Beschwerden von diesen externen Institutionen akzeptiert werden, unabhängig davon, ob sie auf einem Standardbeschwerdeformular oder auf einem nicht standardmäßigen Formular eingereicht wurden. Externe Beschwerdestellen sollten unabhängig und von den Stellen getrennt sein, die für Personen zuständig sind, denen die Freiheit entzogen ist. Es ist wichtig, dass sie unabhängig sind und als unabhängig wahrgenommen werden.⁴⁵

Basierend auf den Ergebnissen der Kontrollbesuche formulierte das CPT einen wichtigen Aspekt **des Mangels an individuellen Beschwerden bei externen Einrichtungen** wie folgt:

*„Das weitgehende Abwesenheit von Beschwerden an einem Haftort kann ein hohes Maß an Zufriedenheit unter den Insassen zeigen. Andererseits kann dies auch ein Hinweis darauf sein, dass Insass*innen aus irgendeinem Grund kein Vertrauen in die betreffenden Beschwerdeverfahren haben. [...Unabhängige Beschwerdestellen] sollten ihre Aktivitäten nicht darauf beschränken, Insass*innen zu sehen, die ausdrücklich darum gebeten haben, sie zu treffen, sondern die Initiative ergreifen und die Haftbereiche der Einrichtungen besuchen und Kontakt mit Insassen aufnehmen. Diejenigen, die die Aufsichtsfunktion ausüben, sollten mit Insass*innen und Mitarbeiter*innen in den Haftbereichen sprechen und stichprobenartige Prüfungen der Praktiken und Bedingungen durchführen.“⁴⁶*

2.4. Wirksamkeit und Fairness des Beschwerdeverfahrens

Das SPT und der Sonderberichterstatter für Folter legen ähnlichen Wert auf **Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, wahrgenommene Fairness, Wirksamkeit, Schnelligkeit und Vertraulichkeit des Beschwerdeverfahrens.**⁴⁷ Die UN-Antifolterkonvention (UN-CAT) betont die Verpflichtung der Staaten, sicherzustellen, dass den Insass*innen auch in für

⁴⁵CPT: Beschwerdemechanismen - Auszug aus dem 27. Allgemeinen Bericht des CPT, CPT/Inf (2018) 4-teilig, 2018, 71-73, 79-84, 87.

⁴⁶Bericht an die kroatische Regierung über den Besuch des CPT in Kroatien vom 14. bis 22. März 2017, CPT/Inf (2018) 44, 69-70.

⁴⁷Essex-Papier 3, S. 116-117.

Terroristen bestimmten Hochsicherheits-Haftanstalten ein wirksamer Mechanismus für Beschwerdeverfahren zur Verfügung steht.⁴⁸

UN- und Europarat-Verordnung⁴⁹:

Grundprinzipien und Anforderungen:

- ⇒ Freie Kommunikation → *bei externen Inspektor*innen und Beobachter*innen, ohne, dass der/die Anstaltsleiter*in oder andere*
- ⇒ Volle Vertraulichkeit, wenn der/die Beschwerdeführer*in dies verlangt
- ⇒ Keine Zensur in Bezug auf den Inhalt von Ansuchen und Beschwerden
- ⇒ Schnelligkeit
- ⇒ Recht auf eine begründete Entscheidung
- ⇒ Recht zur Berufung bei einer Justiz oder einer anderen Behörde → *im Falle einer Ablehnung oder einer unangemessenen Verzögerung*
- ⇒ Effektive Teilnahme des/der Insassen*in
- ⇒ Alternative Streitbeilegung ist zu priorisieren, wenn angemessen → *verboten bei Misshandlungen oder anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen*
- ⇒ Wirksame Untersuchung von Beschwerden im Zusammenhang mit Misshandlung oder Tod

Im Gegensatz zur universellen Ebene sieht die regionale Verordnung **die Möglichkeit einer alternativen informellen Streitbeilegung vor**, wo immer dies angemessen ist. Ausnahmen bilden Fällen von Misshandlung oder anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen. Gemäß dem **Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen** kann die Mediationsaufgabe einem örtlichen Aufsichtsrat oder einer Justizbehörde übertragen werden. Wenn der Konflikt nicht durch Mediation gelöst wird, sollte es dem/der Insassen*in weiterhin gestattet sein, eine formelle Beschwerde einzureichen.⁵⁰ Die Insass*innen haben **das Recht, Berufung einzulegen**, wenn ihre Beschwerde abgelehnt wird, und der Kommentar fügt hinzu, dass die Gefängnisbehörden, wenn Beschwerden als gerechtfertigt angesehen werden, **bestimmte Schritte unternehmen sollten, um die Bedingungen zu korrigieren, die zur Beschwerde geführt haben**.⁵¹ In Bezug

⁴⁸UN CAT: Abschließende Bemerkungen zum siebten periodischen Bericht der Niederlande, CAT/C/NLD/CO/7, 18. Dezember 2018, 28.

⁴⁹Mandela Regeln, Regel 56-57; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, 70.1-8.

⁵⁰Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen, Regel 70.

⁵¹ebd.

auf die **Schnelligkeit** betonten Coyle und Fair das Recht der Insass*innen auf Information, wenn ihre Beschwerde aufgrund der Komplexität des Falls nicht zu gegebener Zeit bearbeitet wird. In diesem Fall sollte dem/der betroffenen Insassen*in mitgeteilt werden, wie lange das Verfahren dauern wird. Je nach Inhalt der Beschwerden ist das Erfordernis der Schnelligkeit unterschiedlich. Offensichtlich erfordert ein Vorwurf der Folter oder unmenschlichen Behandlung größere Dringlichkeit und sofortiges Handeln.⁵²

Das CPT hat durch Kontrollbesuche wiederkehrende Probleme festgestellt, die auf die mangelnde Fairness des Beschwerdeverfahrens zurückzuführen sind, z. B. das mangelnde Vertrauen der Insass*innen in das interne Beschwerdesystem (aufgrund der Tatsache, dass obwohl geschlossene Beschwerdebriefkästen verfügbar waren, ihre Beschwerden nie beantwortet oder in einigen Fällen Beschwerden vor ihren Augen aufgerissen wurden).⁵³ Das CPT betonte, dass der interne Beschwerdemechanismus den Insass*innen sofort zugänglich sein sollte. Beschwerden können zunächst mündlich eingereicht und von diensthabenden Mitarbeiter*innen aufgezeichnet werden. **Der direkte Zugang und die Vertraulichkeit bei internen Beschwerdeverfahren** können durch verschlossene Beschwerdeboxen gewährleistet werden, die den Beschwerdeführer*innen an geeigneten Orten zugänglich sind und nur von Personen geöffnet werden dürfen, die zur Sicherstellung die Vertraulichkeit der Beschwerden speziell dafür ernannt wurden. Mitarbeiter*innen, die Personen, denen die Freiheit entzogen wurde direkt unter ihrer Aufsicht haben, sollten nicht in der Lage sein, Beschwerden zu filtern.

Betreffende EGMR-Praxis:

⇒ Nach der Begründung des EGMR (in Bezug auf Beschwerden, die bei einer/einem Staatsanwält*in und gemäß Artikel 13 EMRK eingereicht werden) ist die wirksame Teilnahme von Insass*innen am Beschwerdeverfahren eine Voraussetzung für dessen Effizienz. Die Tatsache, dass Staatsanwält*innen, die die Hafteinrichtungen kontrollieren, nicht verpflichtet waren, den betroffenen/die betroffene Beschwerdeführer*in anzuhören, wurde vom Gericht als Verfahrensmangel eingestuft.⁵⁴

⇒ Zeitnahe Abhilfe wurde auch vom EGMR als Voraussetzung für einen wirksamen Rechtsbehelf angesehen.⁵⁵

⁵² Coyle – Fair: 2018, S. 118-119.

⁵³ Bericht an die Regierung Zyperns über den Besuch des CPT vom 2. bis 9. Februar 2017 in Zypern, CPT/Inf (2018) 16, 106.

⁵⁴ Ananyev und andere gegen Russland, Nr. 42525/07 und 60800/08, Abs. 104; Neshkov und andere gegen Bulgarien, Nr. 36925/10 et al., Abs. 212.

⁵⁵ In einem Fall in Kroatien stellte der Gerichtshof fest, dass „die nationalen Behörden das Erfordernis der Schnelligkeit nicht erfüllt haben, indem sie die Beschwerde des Beschwerdeführers acht Monate lang nicht beantwortet haben, während der Beschwerdeführer unter den gleichen Bedingungen untergebracht war“.

Longin gegen Kroatien, Nr. 49268/10, Abs. 41.

⇒ Bei den präventiven und kompensatorischen Rechtsbehelfen hielt der EGMR diejenigen innerstaatlichen Rechtsbehelfe für am wertvollsten, die die anhaltende Verletzung gegen Artikel 3 EMRK durch die Verbesserung der materiellen Haftbedingungen beenden würden. Die Insass*innen sollten jedoch ein durchsetzbares Recht auf Entschädigung für unmenschliche Haftbedingungen haben. Die Aussicht auf eine künftige Entschädigung darf den Verstoß gegen Artikel 3 nicht legitimieren und damit die rechtliche Verpflichtung der Staaten schwächen, ihre Haftstandards an die Anforderungen des Übereinkommens anzupassen. Damit ein vorbeugender Rechtsbehelf in Bezug auf die Haftbedingungen vor einer Verwaltungsbehörde wirksam ist, muss die Behörde (a) unabhängig von den für das Strafvollzugssystem zuständigen Behörden sein, (b) die wirksame Teilnahme der Insass*innen an der Prüfung ihrer Beschwerden gewährleisten, (c) die rasche und sorgfältige Bearbeitung der Beschwerden der Insass*innen sicherstellen, (d) über eine breite Palette von Rechtsinstrumenten verfügen, um die diesen Beschwerden zugrunde liegenden Probleme zu beseitigen, und (e) in der Lage sein, verbindliche und durchsetzbare Entscheidungen zu gegebener Zeit treffen zu können. Im Hinblick auf entschädigende Rechtsbehelfe in Bezug auf die Haftbedingungen, ob gerichtlicher oder administrativer Art, sollte die dem Antragsteller auferlegte Beweislast nicht übermäßig hoch sein. Während Insass*innen möglicherweise aufgefordert werden, einen Anscheinsbeweis einzureichen und Beweise vorzulegen, die leicht zugänglich sind, wie in etwa eine detaillierte Beschreibung der beanstandeten Zustände, Zeugenaussagen oder Beschwerden an und Antworten von den Gefängnisbehörden oder Aufsichtsbehörden, fällt es in den Verantwortungsbereich der Behörden, die Vorwürfe zu widerlegen.⁵⁶

2.5. Datenverwaltung

In Bezug auf das Datenmanagement im Zusammenhang mit Beschwerden über Folter und Misshandlung fordert die UN-CAT die überprüften Staaten nachdrücklich auf, regelmäßig umfassende disaggregierte statistische Informationen zu allen eingegangenen Beschwerden und Berichten zusammenzustellen und zu veröffentlichen.⁵⁷ Die systematische Analyse eingehender Beschwerden erleichtert die Identifizierung wiederkehrender Probleme im Strafvollzugssystem.

Ein zuverlässiges und gründliches Beschwerdemanagement sollte Teil eines allgemeinen und effizienten Datenmanagementsystems sein, das **die Voraussetzung für ein**

⁵⁶Neshkov und andere gegen Bulgarien, Nr. 36925/10 et al., Abs. 97-98, 183-184; Varga und andere gegen Ungarn, Nr. 14097/12 et al., Abs. 106-110.

⁵⁷UN CAT: Abschließende Bemerkungen zum sechsten periodischen Bericht des Vereinigten Königreichs, Großbritannien und Nordirland, CAT/C/GBR/CO/6, 7. Juni 2019, 14.

effizientes Management von Straf- und Hafteinrichtungen und die Achtung der Menschenrechte von Insass*innen ist, wie vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung dargelegt (UNODC).⁵⁸

Europarat-Verordnung⁵⁹:

- ⇒ Die Strafvollzugsbehörde führt Aufzeichnungen über Ansuchen und Beschwerden
- ⇒ Die Grundsätze der Vertraulichkeit und...
- ⇒ ... der Sicherheit sind einzuhalten

In dem Kommentar der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze wird betont, dass Beschwerden zum Nutzen der Strafvollzugsverwaltung und zur Inspektion von Monitoring-Organen registriert werden sollten.⁶⁰ Darüber hinaus enthält das CPT die folgenden Standards. **Das Register sollte** die Namen der Beschwerdeführer*innen, die Art und den Gegenstand der Beschwerden, das Ergebnis des Beschwerdeverfahrens und etwaiger Beschwerdeverfahren, Folgemaßnahmen zur Behebung der beanstandeten Situation und etwaige Entschädigungen für die Beschwerdeführer*innen enthalten. **Die Aufzeichnungen helfen der Anstaltsleitung bei der Identifizierung von**

- Mitarbeiter*innen, auf die sich mehrere Beschwerden beziehen,
- Bestimmte Gruppen von Insass*innen, die kaum formelle Beschwerden einreichen,
- Muster problematischer Angelegenheiten, die auf allgemeiner Ebene angegangen werden müssen, und
- Bereiche, in denen Unzufriedenheit im Gefängnis herrscht.

Alle Mitarbeiter*innen sollten über die Bedeutung des Beschwerdesystems und ihre Rolle innerhalb dieses Systems **geschult werden**.⁶¹

2.6. Schutz vor Repressalien

Das Recht, eine Beschwerde einzureichen und ein wirksames Beschwerdeverfahren einzuleiten, kann nur ausgeübt werden, wenn der/die Insasse*in bei der Einreichung einer Beschwerde vernünftigerweise nicht mit irgendeiner Form von Repressalien, Einschüchterung oder anderen negativen Folgen (z. B. Drohungen, Einzelhaft oder anderen entmutigenden Maßnahmen wie die Verlegung in eine weniger gut ausgestattete Zelle)

⁵⁸UNODC: Handbook for Prison Leaders, UN, 2010, S. 94.

⁵⁹Europäische Strafvollzugsgrundsätze, 70.13.

⁶⁰Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen, Regel 70.

⁶¹Bericht an die Regierung Zyperns über den Besuch des CPT vom 2. bis 9. Februar 2017 in Zypern, CPT/Inf (2018) 16, 106. CPT: Beschwerdemechanismen - Auszug aus dem 27. Allgemeinen Bericht des CPT, CPT/Inf (2018) 4-teilig, 2018, 90.

rechnen muss. Die Norm, dass Insass*innen für die Einreichung einer Beschwerde in keiner Weise bestraft werden dürfen, ist sowohl in den universellen als auch in den europäischen Vorschriften verankert.⁶² Die Essex-Expert*innengruppe zitierte die Empfehlung der UN-CAT zu **verfügbaren Schutzmaßnahmen** (z. B. Verlegung, Sicherheit vor Ort, Hotlines oder gerichtliche Schutzanordnungen) zur Verhinderung solcher Repressalien.⁶³

Basierend auf Erfahrungen in der Menschenrechtskontrolle hebt das CPT hervor, dass jede Information, die darauf hindeutet, dass ein/eine Insasse*in Drohungen und/oder Repressalien ausgesetzt war, weil er/sie von seinem/ihrer Recht Gebrauch gemacht hat, Beschwerden einzureichen, zu einer gründlichen Untersuchung des Vorfalls und einer angemessenen Sanktionierung führen sollte.⁶⁴ Das CPT hat **einen direkten Zusammenhang zwischen Vorkommen von Misshandlungen an einem bestimmten Haftort und dem Risiko von Einschüchterungen und Repressalien bei Kontrollbesuchen** festgestellt. Daher betont es, dass alle Mitarbeiter*innen, die in Haftanstalten arbeiten, darüber informiert werden müssen, dass die höchsten Behörden wachsam bleiben, um sicherzustellen, dass Insass*innen, die mit dem Ausschuss über ihre Beschwerden kommunizieren möchten, keinerlei Einschüchterungen oder Repressalien ausgesetzt sind und, dass **wer auch immer von den Mitarbeiter*innen gegen diese Norm handele, schwer bestraft würde.** In diesem Zusammenhang können zusätzliche spezifische Präventionsmaßnahmen eingeleitet werden, um Vorschriften zu erlassen, die es **dem Management und den Mitarbeiter*innen verbieten, Namen von Personen aufzuzeichnen, die von externen Monitoring-Organen befragt wurden.** Gegebenenfalls können **Opfer von Repressalien mit ihrer Zustimmung in eine andere Haftanstalt gebracht werden.**⁶⁵

⁶²Mandela Regeln, Regel 57, 2.

Europäische Strafvollzugsgrundsätze, 70.9.

⁶³Essex-Papier 3, S. 118.

⁶⁴Bericht an die russische Regierung über den Besuch des CPT in der Russischen Föderation vom 21. Mai bis 4. Juni 2012, CPT/Inf (2013) 41, 157.

⁶⁵24. Allgemeiner Bericht des CPT, CoE, 1. August 2013 - 31. Dezember 2014, 21. - 23.

3. DIE ROLLE VON NPMS

NPMS können bei der Kontrolle der Effizienz von Beschwerdeverfahren vor außerordentlichen Herausforderungen stehen. Gleichzeitig ist es unerlässlich, dass sie sich für ein effizientes Beschwerdeverfahren einsetzen, da Beschwerden von Insass*innen wichtige Indikatoren für systemische Probleme im Zusammenhang mit den Haftbedingungen sind und die NPMS ein breites Mandat und die Befugnis haben, potenzielle Lücken zu untersuchen und die Ineffizienzen des Beschwerdesystems in Justizanstalten zu erkennen.

Das vorliegende Kapitel enthält eine Liste von Fragen und eine Reihe von Empfehlungen zu Methoden der Menschenrechtskontrolle. Die Ergebnisse basieren unter anderem auf den Diskussionen während des Online-Workshops des Projekts und auf Projektinterviews mit Vertreter*innen europäischer NPMS und Expert*innen für Haftbedingungen und Monitoring-Praktiken.

3.1. Informationen zum Recht, eine Beschwerde einzureichen

Überprüfung der Akten:

- ⇒ **Enthalten die Einzelakten von den Insass*innen unterzeichnete Erklärungen, aus denen hervorgeht, dass sie bei der Aufnahme schriftliche und zugängliche mündliche Informationen über ihre Rechte erhalten haben, einschließlich ihres Rechts auf Ansuchen und Beschwerde?**

Ein naheliegender Weg, um nachzuweisen, dass Insass*innen bei der Aufnahme ordnungsgemäß über ihre Rechte informiert werden, besteht darin, ein Formular bereitzustellen, auf dem sie durch ihre Unterschrift bestätigen können, dass ihnen zugängliche Informationen gegeben wurden. Dies bedeutet nicht, dass jeder/jede Insasse*in zugängliche Informationen gemäß potenziellen besonderen Bedürfnissen (aufgrund von Beeinträchtigungen oder Analphabetismus) erhalten hat, aber die unterzeichneten Formulare dienen als erster Beleg für die Achtung des

Rechts der Insass*innen auf Information. NPMs sollten die einschlägige Praxis der untersuchten Hafteinrichtungen kontrollieren.⁶⁶

⇒ **Sind alle wesentlichen Informationen in den schriftlichen Informationen enthalten, die den Insass*innen bei der Aufnahme ausgehändigt werden?**

Nach internationalen Standards umfassen diese Informationen das Strafvollzugsgesetz und die geltenden Strafvollzugsvorschriften, die Rechte der Insass*innen, einschließlich des Zugangs zu Rechtsberatung, die Verfahrensregeln für die Stellung von Anträgen oder Beschwerden, die Pflichten der Insass*innen, einschließlich der geltenden Disziplinarstrafen, sowie alle anderen Angelegenheiten, die für die Insass*innen wichtig sind, um sich an das Leben im Gefängnis anzupassen.

⇒ **Werden schriftliche Informationen in den am häufigsten verwendeten Fremdsprachen bereitgestellt?**

Die am häufigsten verwendete Fremdsprache sollte anhand der Bedürfnisse der Gefängnisinsass*innen der jeweiligen Strafanstalt ermittelt werden.⁶⁷

⇒ **Gibt es Informationen über das Recht, gegen die schriftliche Entscheidung im Rahmen des internen Beschwerdeverfahrens Berufung einzulegen?**

Es reicht nicht aus, dass die Insass*innen erst zum Zeitpunkt der Aufnahme in die Justizanstalt über ihr Recht auf Berufung und dessen Voraussetzungen informiert werden. Sie sollten im Rahmen jedes einzelnen Beschwerdeverfahrens informiert

⁶⁶In seiner schriftlichen Antwort auf den Interview-Fragebogen des Projekts berichtete der NPM Zypern über seinen diesbezüglichen systematischen Ansatz. Die Akten der Inhaftierten werden vom NPM-Team systematisch überprüft, um zu prüfen, ob sie Formulare enthalten, die die Insass*innen unterschrieben haben, um den Erhalt der Informationen über das Recht auf Beschwerde zu bestätigen.

⁶⁷In Deutschland müssen alle offiziellen Verfahren in deutscher Sprache durchgeführt werden. Die Sachverständige Christine Graebisch (Fachhochschule Dortmund, Interview vom 20. Mai 2020) erwähnte den Fall eines inhaftierten Klienten, dem es verwehrt wurde, eine Beschwerde in englischer Sprache einzureichen. Ein problematischer Teil dieses Falls bestand darin, dass er sich mit seiner Beschwerde auch an den Ombudsmann wandte. Der Ombudsmann wies ihn jedoch ab, indem er sagte, dass er nur Beschwerden in deutscher Sprache bearbeiten könne, und riet ihm, einen Zellengenossen zu bitten, seine Beschwerde zu übersetzen. Dieser Ansatz verstößt erheblich gegen internationale Standards für das Recht auf Information.

Der Jahresbericht 2016 des norwegischen NPM beleuchtet das Thema wie folgt: „Viele der ausländischen Insassen, mit denen der NPM gesprochen hat, äußerten ein hohes Maß an Frustration darüber, dass sie wichtige Informationen bei ihrer Ankunft nicht erhalten oder nicht verstanden hatten. Einige ausländische Insassen merkten an, dass sie sich auf andere Insassen verlassen müssten, um Informationen zu erhalten. Unzureichende Informationen über Verfahren und Rechte können dazu beitragen, dass sich Insassen unsicher fühlen, insbesondere ausländische Insassen, die oft weit von ihrer Familie und ihrem sozialen Netzwerk entfernt sind und sich aufgrund fehlender Informationen isoliert fühlen können.“
https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM_FOREBYGGENH_A%CC%8ARSMLD_ENGELSK_2016_WEB.pdf, S.21.

werden. Die Regeln für die Ausübung des Rechts auf Berufung und die entsprechenden Fristen sollten in der schriftlichen Entscheidung erläutert werden.⁶⁸

⇒ **Sind die Insass*innen ordnungsgemäß über inhaltliche Änderungen der Regeln für interne Beschwerdeverfahren oder gerichtliche Ausgleichsmaßnahmen informiert?**

Bei umfassenden, systematischen Änderungen der Regeln für Rechtsbehelfe in Bezug auf die Haftbedingungen sollten alle Insass*innen in schriftlicher Form und auf zugängliche Weise über die neuen Regeln informiert werden. Eine systematische Änderung der Rechtsbehelfsregeln kann das Ergebnis der Ausführung der Empfehlung eines nationalen oder internationalen Kontrollorgans oder eines Urteils eines höheren nationalen oder internationalen Gerichts sein.⁶⁹ Die Insass*innen müssen über die aktuellen, gültigen und geltenden Regeln informiert sein. Die sorgfältige und weite Verbreitung von Informationen über die neuen Regeln ist für die effiziente Ausübung des Beschwerderechts von wesentlicher Bedeutung.

⇒ **Gibt es Kategorien von Insass*innen , die gemäß den Akten keine Beschwerde einreichen?**

Die geringe Anzahl von Beschwerden bestimmter Kategorien von Insass*innen(z. B. Ausländer*innen oder Insass*innen mit Beeinträchtigungen) kann ein Indikator für das mangelnde Bewusstsein für die Möglichkeiten zur Beschwerde sein. Falls ein solches Phänomen vom NPMentdeckt wird, sollte das Problem durch Befragungen mit den Mitgliedern der betroffenen spezifischen Gruppe von Insass*innen weiter untersucht werden.

⁶⁸In Deutschland werden die Berufungsregeln nicht in den schriftlichen Entscheidungen, die in internen Beschwerdeverfahren mitgeteilt werden, erwähnt. Folglich sind nicht alle Insass*innen über sie informiert, sobald sie eine Entscheidung über die Ablehnung ihrer Beschwerde erhalten haben. Interview mit Christine Graebisch (Fachhochschule Dortmund), online, 20. Mai 2020.

⁶⁹In Ungarn wurde auf Grund des vom EGMR im Fall von Varga und anderen gegen Ungarn ergangenen Piloturteils (Nr. 14097/12 et al.) ein neues Ausgleichsverfahren eingeführt. Voraussetzung für den erfolgreichen Antrag bei den Gerichten ist die ordnungsgemäße Einreichung einer Beschwerde beim/bei der Leiter*in des Gefängnisses, in dem der/die Antragsteller*in inhaftiert ist. Die National Penitentiary Headquarters erteilten die Anweisung, dass alle Justizanstalten die Insass*innen über diese und alle anderen Regeln im Zusammenhang mit dem neuen Ausgleichsverfahren informieren sollten. Die Insass*innen sollten schriftlich erklären, dass sie ordnungsgemäß informiert worden waren. In der Praxis wurden die Insass*innen, wie ein praktizierender Anwalt (Online-Interview, 28. April 2020) sagte, nicht informiert: Er hätte keinen Mandanten, der über die Regeln des neuen Verfahrens informiert worden wäre. Wenn er die Gerichte daraufhin aufforderte, die Gefängnisse zu verpflichten, nachzuweisen, dass die Insass*innen ordnungsgemäß informiert worden wären, lehnten die Gerichte dies für gewöhnlich ab. Die gerichtliche Erklärung lautete, dass davon ausgegangen werden kann, dass die Gefängnisse ihrer Verpflichtung zur Information der Inhaftierten nachgekommen sind und in dieser Angelegenheit kein Beweisverfahren erforderlich ist. In der Praxis stellte nur ein Richter Nachforschungen für die für den Fall relevante Justizanstalt an. Selbst dieser Richter hielt es für ausreichend, die Angelegenheit ohne weitere Beweise, mit denen die Justizanstalt erklären würde, den Insass*innen die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt zu haben, abzuschließen.

Monitoring von Gefängniseinrichtungen:

- ⇒ **Sind Hausregeln oder Flyer in gemeinschaftlichen Freiflächen verfügbar? Enthalten sie nicht nur die Pflichten, sondern auch die Rechte der Insass*innen?**

Schriftliche Informationen über die Rechte von Insass*innen, einschließlich des Rechts auf Ansuchen und Beschwerde, sollten in jeder Einheit des Gefängnisses und in jedem Flügel der Hafteinrichtungen zugänglich sein. NPMs sollten genau kontrollieren, ob Insass*innen in irgendeiner Weise am Zugang zu den Hausregeln oder zu Flyern gehindert werden.

- ⇒ **Sind die Hausregeln und die Grundregeln für die Vollstreckung von Urteilen in den Fremdsprachen verfügbar, die in der kontrollierten Haftanstalt am häufigsten verwendet werden?**

- ⇒ **Stehen für Insass*innen Datenbanken und Handbücher zu den geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu Haftbedingungen zur Verfügung?**

Aufgrund einer potentiell eingeschränkten Möglichkeit, Zugang zu elektronischen Datenbanken zu gewähren, sollte zumindest der Zugang zu aktuellen Handbüchern und Richtlinien gewährleistet sein, in denen die geltenden nationalen und internationalen Rechtsnormen für Haftbedingungen dargelegt werden.⁷⁰ Die NPMs können Kooperationen zwischen Expertenvertreter*innen der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft initiieren, damit die Justizanstalten Zugang zu Kopien von Handbüchern und relevanten Berichten erhalten, die von ihnen veröffentlicht wurden.

- ⇒ **Werden dem Gefängnispersonal angemessene professionelle, interaktive Schulungen zu zugänglichen Informationen in klarer Sprache angeboten?**

Die Verpflichtung zur Zurverfügungstellung schriftlicher Informationen wird leichter erfüllt. Gleichzeitig sollten die Mitarbeiter*innen der Justizanstalt über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen, um den Insass*innen auf verständliche Weise mündlich über ihre Rechte und die Hausordnung zu informieren. NPMs sollten kontrollieren, ob diese Fähigkeiten durch interaktive Schulungen durch spezialisierte Experten entwickelt werden. Die erforderlichen Fähigkeiten sollten in den Empfehlungen des NPMs speziell festgelegt werden. Wenn möglich, können NPMs den zuständigen Behörden oder der nationalen Menschenrechtsinstitution

⁷⁰Eine deutsche Expertin teilte ihre Erfahrungen während des Projektinterviews mit. Sie bat Gefängnisbibliotheken ihre einfach verständliche Darstellung (über das inländische Strafvollzugssystem und die für Haftbedingungen geltenden Standards) als Geschenk an, diese lehnten jedoch das Angebot ab. Interview mit Christine Graebisch (Fachhochschule Dortmund), online, 20. Mai 2020.

(NHRI) vorschlagen, die Maßnahmen von Expert*innen und Institutionen abzubilden und auszulösen, die auf dem Gebiet der klaren und verständlichen Sprache und dem Angebot von professionellen Schulungen kompetent sind.

Befragungen:

⇒ **Sind alle Inhaftierten über ihr Beschwerderecht und die Regeln eines Beschwerdeverfahrens informiert?**

Das Versäumnis des Gefängnispersonals, alle Kategorien von Insass*innen ordnungsgemäß zu informieren, kann sich aus der innerstaatlichen Gesetzgebung ergeben, beispielsweise wenn die Rechte von Angeklagten in Untersuchungshaft in einer anderen Rechtsvorschrift als der zur Vollstreckung von Sanktionen verankert sind.⁷¹ In diesen Fällen sollten NPMs erwägen, eine Änderung des nationalen Rechts einzuleiten, um Personen, die sich in Untersuchungshaft befinden, die gleichen Rechte zu gewähren wie verurteilten Insass*innen .

⇒ **Werden Insass*innen bei der Aufnahme über ihr Recht informiert, gegebenenfalls sowohl schriftlich als auch bei Bedarf mündlich ein Ansuchen oder eine Beschwerde einzureichen?**

Zugängliche mündliche Informationen können von Sozialarbeitern geboten werden. Während der Befragungen von Insass*innen müssen NPMs unbedingt prüfen, ob die Insass*innen tatsächlich die Regeln des Rechts auf Ansuchen und Beschwerde verstanden haben. Es reicht nicht aus zu überprüfen, ob die Insass*innen zum Zeitpunkt der Befragung über die Regeln informiert sind, da sie möglicherweise von ihren Zellengenossen während ihrer Integration in die Gefängnisgemeinschaft informiert wurden. Die Haftanstalten können sich nicht auf andere Inhaftierte verlassen, in der Hoffnung und Annahme, dass die neu aufgenommenen Insass*innen informiert werden. Es ist die Pflicht des Gefängnispersonals, allen Inhaftierten zugängliche Informationen zur Verfügung zu stellen, und NPMs sollten sich um eine gründliche Bewertung der entsprechenden Praxis bemühen.⁷²

⁷¹In Kroatien sieht nur die Strafprozessordnung Regeln für die Untersuchungshaft vor. Dieser Kodex enthält jedoch nicht die Rechte von Untersuchungsinsass*innen im Zusammenhang mit Haftbedingungen. Daher erhalten sie bei ihrer Aufnahme, im Gegensatz zu verurteilten Gefangenen, keine schriftlichen Informationen über die Haftbedingungen oder das Recht, Beschwerden einzureichen. Der kroatische NPM wandte sich an das Justizministerium und schlug eine Änderung des Gesetzes vor, um die Rechte von Personen zu gewährleisten, die sich in Untersuchungshaft befinden. Interview mit Anica Tomšić-Stojkowska (kroatischer NPM), online, 22. Mai 2020.

⁷²Eine der NPM-Befragten teilte mit, dass ihrer Ansicht nach NPM-Beobachter bei der Durchführung der Befragungen mit den Insass*innen „spüren“, wie sehr sie über die Hausregeln und die Regeln eines Beschwerdeverfahrens informiert sind. Sie kontrollieren auch die schriftlichen Informationen, die den Insass*innen zur Verfügung gestellt werden, die dann bei

- ⇒ **Verstehen die Insass*innen die Hausregeln, einschließlich der Regeln für Ansuchen und Beschwerdeverfahren, auf klare Weise?**

NPMs sollten durch Einzelgespräche eingehend prüfen, ob die Insass*innen klar verstehen, in welchen Fällen, wie und an wen sie sich intern und extern wenden können, wenn sie ein Ansuchen oder eine Beschwerde haben, und was sie tun können, wenn ihr Ansuchen oder ihre Beschwerde abgelehnt wurde. Wenn das der Fall ist, bedeutet dies nicht automatisch, dass das Gefängnispersonal seiner Verpflichtung nachgekommen ist, die Insass*innen ordnungsgemäß zu informieren. Gleichzeitig kann das Fehlen eines klaren Verständnisses bei mehreren Insass*innen ein starker Indikator für ein Informationsversagen sein.

- ⇒ **Verstehen Insass*innen mit besonderen Bedürfnissen die Regeln für Ansuchen und Beschwerdeverfahren auf klare Weise?**

Besondere Aufmerksamkeit sollte Insass*innen mit besonderen Bedürfnissen gewidmet werden, z. B. Analphabet*innen, Menschen mit Beeinträchtigungen, Jugendlichen oder Ausländer*innen. Die Ausarbeitung der Regeln in einer einfachen, zugänglichen Sprache ist ein wesentliches Element bei der Durchsetzung des Rechts auf Information.

3.2. dressaten und Kontaktstellen für die Einreichung der Beschwerde

Überprüfung der Akten:

- ⇒ **Zeigen einzelne Beschwerden, die an die Ombudsperson oder Organisationen der Zivilgesellschaft gesendet wurden, ein systemisches Problem im Hinblick auf das interne Beschwerdeverfahren in einer bestimmten Justizanstalt an?**

In beiden Fällen: Wenn die NPMs unabhängig von der Ombudsperson arbeiten oder durch das Ombudsbüro in das System integriert sind, können die NPMs mit der betroffenen Beschwerdeabteilung des Ombudsamtes zusammenarbeiten, indem sie Informationen über eingehende Einzelbeschwerden erhalten. Dieselbe Praxis kann im Rahmen der Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft beibehalten werden, die beauftragt sind, Insass*innen in Beschwerdeverfahren zu vertreten.⁷³ Weitere nützliche vorläufige Informationen können Berichten

der Integration in die Insass*innengemeinschaft auf alle Details aufmerksam gemacht werden. In vielen Fällen stellten die NPM-Beobachter fest, dass den Insass*innen schriftliche Informationen zur Verfügung gestellt worden waren, die dann von ihren Zellengenossen erklärt wurden. Interview mit Katalin Haraszti (ungarischer NPM), online, 27. April 2020.

⁷³Beispielsweise unterhält der slowenische NPM eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft, nicht nur im Hinblick auf den Informationsaustausch, sondern auch durch deren Einbeziehung in die NPM-

internationaler Organisationen und den Medien entnommen werden. Basierend auf der Analyse der Muster, die sich aus einzelnen Beschwerden und anderen Informationsquellen ergeben, können NPMs bestimmte Haftbereiche oder bestimmte Kategorien von Insass*innen priorisieren, die während des Kontrollbesuchs besondere Aufmerksamkeit erfordern.

⇒ **War der/die Anstaltsleiter*in für direkte Beschwerden verfügbar?**

Die Frage, ob der/die Anstaltsleiter*in tatsächlich für direkte Beschwerden von Insass*innen zur Verfügung steht, kann durch Überprüfung der zugehörigen Akten geprüft werden, da im Idealfall alle Gespräche mit dem/der Anstaltsleiter*in ordnungsgemäß aufgezeichnet werden sollten⁷⁴, damit externe Monitoring-Organe, einschließlich der NPMs, Zugang zu Einzelheiten haben. Wenn eine solche Aufzeichnungspraxis fehlt, sollten NPMs in Betracht ziehen, die Einführung der Verpflichtung zur Aufzeichnung jedes Gesprächs im Rahmen interner Beschwerdeverfahren vorzuschlagen. Offensichtlich sind die betroffenen Anstaltsleiter*innen nur adäquate Ansprechpartner*innen für Beschwerden, die sich auf Probleme beziehen, die in den Bereich ihrer Aktivitäten und Zuständigkeiten fallen.⁷⁵

⇒ **Waren andere Mitarbeiter*innen des Gefängnisses für Beschwerden und Ansuchen von Insass*innen verfügbar und zugänglich?**

Kontrollbesuche. NGOs werden durch eine öffentliche Aufforderung zur Zusammenarbeit eingeladen. Der NPM wählt die kompetenten NGOs für die Zusammenarbeit aus, und dann ernennen die ausgewählten NGOs ihre Mitarbeiter als Experten zur Begleitung der Arbeit des NPM (derzeit sind mehr als 40 Experten aus 9 NGOs an der offiziellen Zusammenarbeit mit dem NPM beteiligt). Im Falle eines bestimmten Kontrollbesuchs wählt der NPM Experten aus dieser Liste aus, um an dem Kontrollbesuch teilzunehmen. Sie schließen eine besondere Vereinbarung mit dem NPM, unterzeichnen eine Vertraulichkeitserklärung und werden Vollmitglied des NPM-Kontrollteams. Schriftliche Informationen des slowenischen NPM; Interview mit Ivan Šelih (slowenischer NPM), online, 25. Mai 2020. Der kroatische NPM steht derzeit in ähnlicher Zusammenarbeit mit 15 NGOs. Mitarbeiter von NGOs sind in ähnlicher Weise an Kontrollbesuchen beteiligt. Der kroatische NPM teilte eine zusätzliche positive Erfahrung. Eine NGO führte einen Kontrollbesuch durch, der sich mit den Gesundheitszuständen weiblicher Insass*innen befasste. Die NGO selbst war nicht in der Lage, bestimmte Insass*innen zu vertreten, die während des Kontrollbesuchs ihre individuellen Beschwerden mitteilten. Infolgedessen reichte die NGO alle diese Beschwerden beim NPM ein. Interview mit Anica Tomšić-Stojkowska (kroatischer NPM), online, 22. Mai 2020.

⁷⁴Eine Empfehlung von Ivan Šelih (slowenischer NPM) im Online-Interview vom 25. Mai 2020

⁷⁵Der Bürgerbeauftragte der Tschechischen Republik teilte im Jahr 2016 im Rahmen seiner NPM-Funktion für die Bereiche der Gesundheitsdienste, die die Insassen betreffen, das Fehlen eines wirksamen Rechtsmittels mit, und nannte das Beschwerdesystem „absurd [...] in Bezug auf das Angebot von Gesundheitsdiensten, wonach Beschwerden nach § 93 Abs. 5 des Health Care Services Act in der Regel von Leiter*innen des Gefängnisses gelöst werden – einer Person ohne ärztliche Qualifikation, die darüber hinaus die Zustimmung der Patient*innen zur Einsichtnahme in ihre Krankenakten benötigt. Ich bin wiederholt auf Fälle gestoßen, in denen sich Verurteilte geweigert haben, dem/der Leiter*in des Gefängnisses die Einsichtnahme in ihre Krankenakten zu gestatten, was die Lösung der Beschwerde unmöglich machte.“ Gefängnisse – Report on Systematic Visits Carried Out by the Public Defender of Rights, 2016. S. 26.

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/2016_prisons.pdf.

Überwachung von Gefängniseinrichtungen:

- ⇒ **Welche Art von Beschwerden gehen bei den Psycholog*innen, Geistlichen, Sozialarbeiter*innen oder Lehrer*innen ein?**

Obwohl die oben genannten Mitarbeiter*innen keine offiziellen Adressaten von nichtmedizinischen Beschwerden sind, kann es nützlich sein, sie nicht nur zu Problemen und Behandlungen zu befragen, die im Rahmen ihrer Aktivitäten fallen, sondern auch zu alltäglichen Beschwerden, die medizinisch nicht bedeutend sind. Sie können die Mitarbeiter*innen sein, an die sich die Insass*innen mit dem größten Vertrauen wenden. Zum Beispiel sollten weitere Fragen gestellt werden, wenn Ärzt*innen auf die Frage, welche Arten von Beschwerden sie täglich von den Insass*innen erhalten, antworten, dass es sich bei den Beschwerden hauptsächlich um unwichtige Angelegenheiten wie ein wenig Kopf- oder Zahnschmerzen handelt. Dies ist ein Indikator dafür, dass sich Insass*innen vertrauensvoll an Ärzt*innen wenden und wahrscheinlich nicht medizinische Beschwerden oder Probleme mit ihnen teilen, die idealerweise in offiziellen internen Beschwerden an die Gefängnisleitung enthalten sein sollten. Dies sagt viel über das mangelnde Vertrauen in die Gefängnisleitung, die Gründe für die geringe Anzahl offizieller interner Beschwerden und die alltäglichen Probleme in der Einrichtung aus.⁷⁶

- ⇒ **Sind Strafverfolgungsbehörden und Justizbehörden in der Lage, die Gefängnisse effizient zu kontrollieren oder Insass*innen, deren Rechte verletzt wurden, wirksame Rechtsmittel zu bieten?**

Auch wenn viele NPMs nicht berechtigt sind, die Funktionsweise von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten zu überprüfen und offiziell zu kommentieren,⁷⁷ sollte die Aufmerksamkeit der Ombudsperson oder des NHRI auf das Problem gelenkt werden, wenn NPMs während eines Kontrollbesuchs Fehler oder Fehlverhalten feststellen, der/die dann die Fortsetzung geeigneter Maßnahmen im Einklang mit dem umfassenderen Ombuds-/NHRI-Mandat einleiten kann.⁷⁸ Darüber hinaus können NPMs Justiz- und Strafverfolgungsbehörden professionelle Schulungen zur Bedeutung der ordnungsgemäßen Behandlung von Beschwerden von

⁷⁶Interview mit Gergely Fliegau (Kriminologe, Psychologe, Ungarn), online, 28. April 2020.

⁷⁷Der französische NPM ist berechtigt, die Kontrolle der Justizanstalten und die Bearbeitung von Beschwerden durch die Strafverfolgungsbehörden zu überprüfen.

Interview mit Gergely Fliegau (Kriminologe, Psychologe, Ungarn), online, 28. April 2020.

⁷⁸Wie vom slowenischen NPM in der schriftlichen Antwort vorgeschlagen.

In Bezug auf eine gute Governance ist die Ombudsperson gesetzlich berechtigt, einen Weg zur Behebung der Unregelmäßigkeit vorzuschlagen, ein Verfahren zu wiederholen und eine Entschädigung für den durch die Unregelmäßigkeit verursachten Schaden vorzuschlagen. Die Ombudsstellen können auch ein Disziplinarverfahren gegen den/die Mitarbeiter*in der jeweiligen Behörde vorschlagen, der für die festgestellte Unregelmäßigkeit verantwortlich ist.

Insass*innen und ihren praktischen Aspekten empfehlen, auch wenn sie nicht berechtigt sind, die Arbeitsweise dieser Stellen zu überprüfen.

Befragungen:

⇒ **An wen wenden sich Insass*innen mit ihren Ansuchen und Beschwerden zuerst?**

Eine offene Frage (z.B. „Was würden Sie tun, wenn Sie ein Problem hätten?“) kann die Identifizierung der vertrauenswürdigsten Personen erleichtern, an die sich die Insass*innen mit ihren Ansuchen und Beschwerden wenden. Darüber hinaus liefern die Antworten dem NPM-Kontrollteam nützliche Informationen über das Bewusstsein der Insass*innen für ihre Rechte und Möglichkeiten. Auf offene Fragen sollten spezifischere Fragen zu internen und externen Möglichkeiten folgen.

⇒ **Sind sich die Insass*innen des Mandats und des Funktionsumfangs des NPM völlig bewusst?**

Um in einem ersten Schritt Vertrauen gegenüber den Insass*innen aufzubauen, ist es wichtig, genau zu klären, was sie von den NPMs erwarten können und was nicht. Die befragten Insass*innen eines Kontrollbesuchs sollten sich der Tatsache bewusst sein, dass NPMs keine Adressaten potenzieller Einzelbeschwerden sind.⁷⁹ Aufgrund der häufigen institutionellen Verbindung zwischen den NPMs und dem Büro der Ombudsperson können Inhaftierte den falschen Eindruck gewinnen, dass ihre individuellen Beschwerden automatisch von den NPMs selbst bearbeitet werden, selbst wenn das Mandat der letzteren Institution nicht die Verwaltung einzelner Beschwerden abdeckt. Dies kann zu unnötigen Enttäuschungen führen. In diesen Fällen ist es daher wichtig, gleich zu Beginn jedes Gesprächs darzulegen, dass die NPMs (abhängig von der zuständigen Behörde der NPMs und ihrer institutionellen Verbindung mit der Ombudsperson ⁸⁰) möglicherweise eingehende Einzelbeschwerden weiterleiten können, es jedoch nicht die NPMs sind, die sie dann

⁷⁹Es gibt NPMs, die einzelne Beschwerden bearbeiten und darüber entscheiden. In den Niederlanden hat beispielsweise jede Justizanstalt eine Aufsichtskommission: unabhängige Stellen, die in das System des NPM integriert sind. Wenn der/die Insasse*in, der eine Beschwerde eingereicht hat, mit der Entscheidung der Kommission nicht zufrieden ist (die Kommission kann einen Anspruch auf Entschädigung ausgeben), kann er gegen die Entscheidung beim Rat für die Verwaltung der Strafjustiz und den Schutz von Jugendlichen Berufung einlegen. Dieser Rat setzt sich unter anderem aus Richter*innen zusammen und seine Urteile sind öffentlich zugänglich. Darüber hinaus können sich Inhaftierte als Kontrollinstanz an die Aufsichtsbehörde für Justiz und Sicherheit wenden. Interview mit dem NPM-Vertreter (The Netherlands NPM), online, 27. Mai 2020.

⁸⁰In Bezug auf die Effizienz des NPM kann es von Vorteil sein, wenn er in das Büro der Ombudsperson (z. B. in Kroatien oder Ungarn) integriert ist, da vor dem Kontrollbesuch Vorabinformationen aus Beschwerden eingeholt werden können, die bei der Ombudsperson eingegangen sind. In diesen Fällen ist es jedoch wichtig, nicht nur über die Beschwerden der überwachten Einrichtung zu schweigen, sondern den Insass*innen das Mandat des NPM zu erläutern, um mögliche Verwirrung zu vermeiden. Interview mit Anica Tomšić-Stojkowska (kroatischer NPM), online, 22. Mai 2020

verwalten werden. Flugblätter können die Erklärung der verschiedenen Rollen der Institutionen erleichtern.⁸¹

⇒ **Haben die befragten Insass*innen eine individuelle Beschwerde?**

Selbst wenn die NPMs nicht mit der Bearbeitung einzelner Beschwerden beauftragt ist und ein Mitglied des Kontrollteams Kenntnis von einer individuellen Beschwerde des/der befragten Insassen*in über die allgemeinen Haftbedingungen erlangt und die Zusammenfassung der Beschwerde aufzeichnet, sollten die NPMs diese an das Büro der Ombudsperson oder der Abteilung für die Bearbeitung von Beschwerden zur weiteren Untersuchung weiterleiten.

3.3. *Wirksamkeit und Fairness des Beschwerdeverfahrens*

Überprüfung der Akten:

⇒ **Gibt es einen angemessenen institutionellen und normativen Rahmen für das Recht der Insass*innen, Berufung einzulegen?**

NPMs können leicht überprüfen, ob der institutionelle und normative Rahmen in Bezug auf das Recht der Insass*innen, gegen interne Entscheidungen über Beschwerden Berufung einzulegen, angemessen ist. Die effektive und unparteiische Verwaltung von Beschwerdeverfahren verhindert Willkür und gewährleistet die individuelle Rechenschaftspflicht des Gefängnispersonals bei persönlichem Versagen und rechtswidrigem Handeln. Fehlt der wesentliche institutionelle oder normative Rahmen, sollten die NPMs den jeweiligen Behörden die erforderlichen Vorschläge unterbreiten.

⇒ **Werden bei erfolgreichen Beschwerden im Rahmen des internen Beschwerdeverfahrens angemessene vorbeugende und reparative Abhilfemaßnahmen getroffen?**

Obwohl NPMs Zugriff auf alle persönlichen Dateien von Insass*innen haben, kann eine begrenzte Kapazität verhindern, dass jede einzelne persönliche Datei überprüft wird. Eine zufällige Auswahl von Personalakten und deren gründliche Überprüfung kann ausreichen, um Lücken in der Praxis von Beschwerdeverfahren zu identifizieren.

⁸¹Der slowenische NPM verwendet solche Flugblätter. Interview mit Ivan Šelih (slowenischer NPM), online, 25. Mai 2020.

⇒ **Haben die Insass*innen die Möglichkeit, an einer Anhörung über ihre Beschwerden teilzunehmen?**

für eine sorgfältige Prüfung komplexerer Beschwerden und für eine fundierte Entscheidung ist es in diesen Fällen wichtig, dass Entscheidungsträger*innen die Einzelheiten des Falls von allen möglichen beteiligten Seiten hören. Die schriftliche Beschwerde sollte nur als Zusammenfassung des Falls betrachtet werden, gefolgt von einer gründlichen Befragung, die sich auf die Einzelheiten der Beschwerde konzentriert, als Voraussetzung für die Fairness des Beschwerdeverfahrens.

⇒ **Enthalten schriftliche Entscheidungen über Beschwerden eine detaillierte Begründung?**

Insbesondere wenn die Beschwerde eines/einer Insassen*in zurückgewiesen wird, sollte die Entscheidung durch eine detaillierten Begründung untermauert werden. Ohne dies wird den Insass*innen auch das Recht auf eine wirksame Berufung entzogen.⁸² Wenn aus den von den NPMs überprüften Akten des Beschwerdeverfahrens hervorgeht, dass die Insass*innen in einer schriftlichen Entscheidung nicht über die Gründe für die Ablehnung informiert werden, sollten die NPMs der Gefängnisleitung die erforderlichen Empfehlungen mitteilen, um diese Lücke in ihrer Praxis zu schließen.⁸³

⇒ **Wie viel Zeit braucht der/die Anstaltsleiter*in, um dem/der Insassen*in Gelegenheit zu geben, über die eingereichte Beschwerde zu sprechen?**

NPMs sollten prüfen, ob regelmäßig Besprechungen mit dem/der Anstaltsleiter*in über Beschwerden durchgeführt werden und wie lange die Insass*innen ab der Einreichung ihrer Beschwerde warten müssen, bis sie vom/von der Leiter*in gehört werden. Der genaue Zeitpunkt der Einreichung des Antrags auf Anhörung beim/bei der Anstaltsleiter*in sollte aufgezeichnet werden, damit Protokolle und Wartezeiten kontrolliert werden können. Es hängt von den Einzelfällen ab, ob die Beschwerde

⁸²Die deutsche Sachverständige teilte ihre Erfahrungen in Fällen mit, in denen sie Insass*innen vor Gericht rechtlich vertrat. Sie betonte, dass das Fehlen einer detaillierten schriftlichen Entscheidung des Gefängnisses das Berufungsverfahren vor Gericht untergraben könne. Die Justizanstalt könnte andere Argumente vorbringen, um ihre Entscheidung zu rechtfertigen, als die, die es dem/der Insassen*in mündlich unterbreitet hat, und die daher in den Berufungsantrag aufgenommen wurden. Interview mit Christine Graebisch (Fachhochschule Dortmund), online, 20. Mai 2020.

⁸³Der kroatische NPM empfahl diesbezüglich erfolgreich die Änderung der Praxis in den kroatischen Gefängnissen. Derzeit geben die meisten Strafvollzugsanstalten den Insass*innen detailliertes Feedback zu ihren Beschwerden und Anfragen. Interview mit Anica Tomšić-Stojkowska (kroatischer NPM), online, 22. Mai 2020.

dringende Maßnahmen erfordert. Es können jedoch allgemeine Erwartungen in Bezug auf die Schnelligkeit festgelegt werden.⁸⁴

⇒ **Wie lange braucht das Gefängnis, um über eine Beschwerde zu entscheiden?**

Der normative Rahmen könnte angemessene Fristen für die Entscheidungsfindung in Übereinstimmung mit dem Erfordernis der Schnelligkeit liefern. NPMs sollten jedoch genau prüfen, ob diese Fristen tatsächlich von der überwachten Justizanstalt eingehalten wurden und ob bei jedem Beschwerdeverfahren Entscheidungen getroffen wurden.⁸⁵

Überwachung von Gefängniseinrichtungen:

⇒ **Befinden sich in allen separaten Einheiten des Gefängnisses einfach zugängliche Beschwerdeboxen?**

Alle Insass*innen sollten leicht auf Beschwerdebriefkästen zugreifen und ihre schriftlichen Beschwerden sicher und vertraulich einreichen können. Weder die Beschwerdebriefkästen, die von der Gefängnisleitung verwaltet werden, noch die für Briefe an externe Monitoring-Organe sollten von Kameras überwacht werden, um zu verhindern, dass das Gefängnispersonal prüft, wer wann eine Beschwerde einreicht. Die Installation separater Briefkästen für medizinische Anfragen in jeder Gefängniseinheit könnte als Empfehlung in Betracht gezogen werden.

⇒ **Sind an den Beschwerdebriefkästen Kameras zu ihrer Überwachung installiert?**

Die Vertraulichkeit der Einreichung von Beschwerden muss gewährleistet sein. Darüber hinaus untergraben Kameras, die Beschwerdebriefkästen überwachen, das Vertrauen der Insass*innen in die faire Verwaltung der von ihnen eingereichten Beschwerden.⁸⁶ Daher ist die Überwachung geschlossener Beschwerdebriefkästen nicht akzeptabel.

⁸⁴Der slowenische NPM betrachtet eine Frist von mehr als einem Monat im Allgemeinen als übermäßige Wartezeit. Interview mit Ivan Šelih (slowenischer NPM), online, 25. Mai 2020.

⁸⁵Ein ungarischer praktizierender Anwalt, der eine große Anzahl von Insass*innen vertritt, teilte seine Erfahrungen mit, dass selbst einige der von ihm im Namen seiner Mandanten eingereichten Beschwerden von den jeweiligen Justizanstalten nicht entschieden wurden. In einem dieser Fälle antwortete die Justizanstalt auf seine Beschwerde über das Fehlen einer Entscheidung über eine 2017 eingereichte Beschwerde, dass aufgrund der Freilassung des/der Insassen*in im Jahr 2019 keine Entscheidung getroffen worden sei. Nach Angaben des Anwalts ist es allgemein üblich, dass die Justizanstalt auch nach 6 Monaten keine Entscheidung trifft, obwohl laut Gesetz innerhalb von 30 Tagen nach Einreichung der Beschwerde eine Entscheidung getroffen werden sollte. Interview mit einem ungarischen Rechtsanwalt (online, 28. April 2020).

⁸⁶Auf der Abschlusskonferenz des vorliegenden Projekts (online, 3. November 2020) teilte die Vertreterin des kroatischen NPM ihre Erfahrungen mit dem mazedonischen NPM. In einem der überwachten Gefängnisse wurden die Briefkästen für Beschwerden, die an die Ombudsperson gerichtet waren, laut Gefängnisleitung aus Sicherheitsgründen mit der Kamera überwacht, damit die Insassen die Briefkästen nicht zerstörten. Eine Folge dieser Überwachung war, dass die Insass*innen keine schriftlichen Beschwerden bei der Ombudsperson einreichten.

⇒ **Wer leert die Beschwerdebriefkästen und wie oft?**

Verschlussene Beschwerdebriefkästen sollten nur von Personen geöffnet werden, die speziell dafür bestimmt sind, die Vertraulichkeit der Beschwerden zu gewährleisten. Mitarbeiter*innen, denen direkt Personen anvertraut sind, die ihrer Freiheit beraubt wurden, sollten nicht in der Position sein, Beschwerden zu filtern. Wenn Beschwerdebriefkästen auch für Beschwerden installiert werden, die an das Büro der Ombudsperson gerichtet sind, sollten die NPMs kontrollieren, ob nur die Mitarbeiter*innen des Büros diese Beschwerdeboxen leeren. Mitarbeiter*innen des Gefängnisses dürfen gemäß dem Grundsatz der Vertraulichkeit keinen Zugang zu diesen Briefkästen haben.

⇒ **Wird das Recht der Insass*innen auf Zugang zu Anwäl*innen in den Beschwerdeverfahren respektiert?**

Der Zugang zu Anwäl*innen ist ein wesentlicher Schutz der Rechte von Insass*innen, einschließlich des Schutzes vor Misshandlungen. Anwäl*innen leisten einen wichtigen Dienst bei der Erläuterung der Rechte von Insass*innen und von Verfahrensfragen, die für die Durchsetzung dieser Rechte relevant sind. Jede Ausnahme von der Ausübung dieses Rechts sollte klar umschrieben und seine Anwendung zeitlich streng begrenzt sein. Die Justizanstalten sind dafür verantwortlich, angemessene Gelegenheiten, genügend Zeit und Einrichtungen für die Besuche der Anwäl*innen und ihre Kommunikation mit den Klient*innen unter Wahrung der Vertraulichkeit sicherzustellen. Den Insass*innen sollte der Zugang zu Materialien gestattet werden, die für das mit den Anwäl*innen besprochene Verfahren relevant sind.

Befragungen:

⇒ **Ist die Vertraulichkeit bei den Befragungen mit Insass*innen durch NPMs gewährleistet?**

Das Gefängnispersonal darf bei den Befragungen nicht anwesend sein. Darüber hinaus sollte auf Antrag des/der Insassen*in oder auf der Grundlage der Bewertung der NPMs die Möglichkeit privater Gespräche ohne die Anwesenheit anderer Inhaftierter sichergestellt werden.

⇒ **Wie lange warten Insass*innen normalerweise auf eine Antwort auf ihre internen Beschwerden?**

⇒ **Erhalten Insass*innen eine detaillierte Begründung, wenn ihre Beschwerde abgelehnt wird?**

- ⇒ Werden ihre Beschwerden und Anfragen normalerweise vom Gefängnispersonal und dem/der Anstaltsleiter*in angehört und angemessen behandelt?
- ⇒ Haben sie aufgrund ihrer wiederholt eingereichten Beschwerden systematische Veränderungen erfahren? Sind sie mit dem Ergebnis der Beschwerdeverfahren zufrieden?
- ⇒ Behandeln Gefängnismitarbeiter*innen Beschwerden ordnungsgemäß?

Wie bei vielen anderen Fragen, die sich auch auf die Effizienz interner Beschwerdeverfahren beziehen, kann es besonders nützlich sein, Gespräche mit Gefängnispersonal zu führen, das im täglichen Kontakt mit Insass*innen steht. Wenn die Mitglieder des Kontrollteams eine allgemeine Frage stellen, die sich auf die allgemeine Routine konzentriert (z. B. „Wie können Insass*innen eine Beschwerde einreichen?“ oder „Was machen Sie, wenn ein/eine Insasse*in Ihnen einen geschlossenen Umschlag mit der Bitte gibt, ihn dem/der Anstaltsleiter*in zu übergeben?“) und das Gefängnispersonal widerstrebend antwortet (z. B. „Ich weiß nicht, wir sind überlastet, ich habe keine Zeit für kleine, alltägliche Anfragen.“), zeigt dies, dass Beschwerden und Ansuchen nicht angemessen berücksichtigt werden und ein Problem mit der Effizienz der internen Beschwerdemechanismen angenommen werden kann.

3.4. Datenverwaltung

Überprüfung der Akten:

- ⇒ Führt die Justizanstalt vollständige Aufzeichnungen über Ansuchen und Beschwerdeverfahren?

Alle wesentlichen Einzelheiten der Ansuchen oder Beschwerdeverfahren sollten von der Strafvollzugsverwaltung ordnungsgemäß aufgezeichnet werden. Ein zentrales Registrierungssystem für Ansuchen und Beschwerden stand im Mittelpunkt der europäischen NPMs.⁸⁷ Neben dem Vorhandensein eines solchen Systems in der

⁸⁷ „Während eines Besuchs in der Justizvollzugsanstalt Wien-Simmering informierte ein Vertreter des Anstaltsmanagements die Kommission über den starken Anstieg der Beschwerden und Verwaltungsstrafverfahren (etwa um das Zehnfache)“, aber „es war aufgrund des Fehlens einer zentralen Datei oder eines Beschwerderegisters nicht möglich, objektive Unterlagen oder einen Überblick über die eingegangenen Beschwerden zu erhalten. Jahresbericht 2015 über die Aktivitäten des österreichischen nationalen Präventionsmechanismus, S. 116-117, <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/2kanq/Report%20on%20the%20Activities%20of%20the%20Austrian%20NPM%202015.pdf>. Kroatien: In einigen Strafvollzugsanstalten [...] werden keine Aufzeichnungen über Beschwerden geführt, so dass es unmöglich ist, die Häufigkeit und die Gründe für die Beschwerde von Insass*innen zu bestimmen oder festzustellen, ob Beschwerden innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist beantwortet wurden. Bericht über die Leistung der Aktivitäten des kroatischen nationalen Präventionsmechanismus für 2016, S. 16. <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016>.

überwachten Justizanstalt sollte auch überprüft werden, welche Informationen im System registriert sind. Dazu gehören im Idealfall:

- Die Identität der Beschwerdeführer*innen,
- Datum der Einreichung sowie Art und Gegenstand der Beschwerde,
- Datum und Inhalt der Entscheidung über die Beschwerde oder Anfrage,
- Die unterzeichnete Erklärung des/der Insassen*in über den Erhalt der Informationen über die Geschäftsordnung, einschließlich des Berufungsrechts und der Berufsregeln,
- Mögliche Berufungsanträge,
- Datum und Zusammenfassung der endgültigen Entscheidung,
- Die vorbeugenden und reparativen Maßnahmen, die als Antwort auf die Beschwerden als Abhilfe ergriffen wurden.

⇒ **Führt die Gefängnisleitung eine systematische Analyse der Beschwerden durch?**

Die Analyse eingehender Beschwerden unterstützt das Gefängnismanagement bei der Identifizierung von Mitarbeiter*innen, auf die sich mehrere Beschwerden beziehen, Muster problematischer Themen, die allgemein angegangen werden müssen, Bereiche der Unzufriedenheit und bestimmte Kategorien von Insass*innen, die kaum formelle Beschwerden einreichen.⁸⁸

⇒ **Sind alle Gefängnismitarbeiter*innen in Bezug auf die Bedeutung des Beschwerdesystems und ihre Rolle in diesem System geschult?**

Befragungen:

⇒ **Sind alle eingereichten Beschwerden registriert?**

Durch die Überprüfung einzelner Dateien können NPMs nur Informationen über die tatsächlich registrierten Beschwerden erhalten. In den Gefängnissen werden jedoch möglicherweise nicht alle eingehenden Beschwerden sorgfältig registriert. (Bei Analphabeten ist die genaue schriftliche Aufzeichnung ihrer mündlichen Beschwerden besonders wichtig.) Während der Befragung von Insass*innen kann

Der spanische NPM-Bericht 2015 besagt, dass der Generalsekretär der Gefängnisinstitutionen „die Empfehlung angenommen hat, ein Buch zur Registrierung von Beschwerden, Berichten oder Gerichtsverfahren in Bezug auf unangemessene Handlungen von Gefängnispersonal zu erstellen“, https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/NPM_Annual_Report_2015.pdf, S. 46.

⁸⁸Eine gute Praxis von NPMs besteht darin, die systematische Analyse von Beschwerden, die von Insass*innen bei den Aufsichtskommissionen in den Niederlanden eingereicht wurden, vorzunehmen. Die Analyse wird von der Sounding Board Group der Aufsichtskommissionen für Strafvollzugsanstalten durchgeführt. Interview mit dem NPM-Vertreter (The Netherlands NPM), online, 27. Mai 2020.

das Kontrollteam weitere Informationen zu mündlich eingereichten Ansuchen und Beschwerden erhalten. Wenn einige von ihnen nicht registriert wurden, könnte die Einführung der systematischen Praxis der Registrierung aller Beschwerden empfohlen werden.⁸⁹ Wenn das Kontrollteam über eine mündliche Beschwerde eines/einer Insassen*in informiert wird, sollte der/die Insasse*in gefragt werden, wem die Beschwerde übermittelt wurde. Dann sollte das betroffene Gefängnispersonal im Zusammenhang mit Beschwerden von 5 oder 6 Insass*innen befragt werden (darunter diejenigen, deren Fall geprüft wird, wodurch mögliche Repressalien aufgrund der Beschwerde der Insass*innen bei den NPMs verhindert werden), und es sollten alle von dem befragten Gefängnispersonal in einem bestimmten Zeitraum registrierten Beschwerden vorgezeigt werden, einschließlich des Datums, an dem der/die betreffende Insasse*in die zu prüfende spezifische Beschwerde übermittelt hat. Auf diese Weise wird die Identität des Beschwerdeführers nicht gegenüber dem Gefängnispersonal enthüllt, und das mögliche Versäumnis, die Beschwerde zu registrieren, kann leicht überprüft werden. Das Versäumnis, interne Beschwerden zu registrieren, kann auch das Recht auf Berufung im Zusammenhang mit Haftbedingungen untergraben. In Gerichtsverfahren ist es wichtig, dass die Insass*innen eine Bestätigung über die Einreichung der Beschwerde erhalten, da dies in vielen Gerichtsbarkeiten⁹⁰ die Voraussetzung für das Gerichtsverfahren ist. Eine einfache Lösung, um sicherzustellen, dass keine eingereichten Beschwerden „vergessen“ werden, kann darin bestehen, dass alle Insass*innen, die eine Beschwerde einreichen, eine schriftliche, datierte und unterschriebene Bestätigung über die Einreichung erhalten.

3.5. Schutz vor Repressalien

Überprüfung der Akten:

- ⇒ **Weisen die Gefängnisakten auf Schutzmaßnahmen (z. B. Umsiedlung, Sicherheit vor Ort, Hotlines oder gerichtliche Schutzanordnungen) hin, die darauf abzielen, Repressalien bei Beschwerden zu verhindern?**

⁸⁹In Kroatien wurde das System zur Registrierung aller Beschwerden auf Empfehlung der Kroaten unter die Direktion für die Vollstreckung von Sanktionen des Justizministeriums gestellt. Interview mit Anica Tomšić-Stojkowska (kroatischer NPM), online, 22. Mai 2020.

⁹⁰In den Projektinterviews wurden Kontroversen im Zusammenhang mit der fehlenden Registrierung von Beschwerden erörtert, die in Deutschland und Ungarn zur Ablehnung der Berufung vor Gerichten führten. Zum Beispiel berichtete der deutsche Sachverständige, der Insass*innen regelmäßig rechtlich vertritt, über die Regel, dass Insass*innen sich an das Gericht wenden können, wenn die Justizanstalt auch nach drei Monaten auf eine Beschwerde nicht reagiert hat. Ein immer wiederkehrendes Problem besteht darin, dass die Justizanstalt vor Gericht erklärt, dass keine Beschwerde vom/von der Beschwerdeführer*in eingegangen sei. Dieses Problem führte zu dem Vorschlag des oben vorgestellten Experten. Interview mit Christine Graebisch (Fachhochschule Dortmund), online, 20. Mai 2020.

- ⇒ **Gibt es Regeln, die eine strenge Sanktionierung für Einschüchterungen oder Repressalien nach Ansuchen oder Beschwerden vorsehen?**

Überwachung von Gefängniseinrichtungen:

- ⇒ **Gibt es Videoaufnahmen zu Repressalien (die von einem/einer Insassen*in gemeldet wurden)?**

Als Routinemethode sollte der Zugriff auf Videomaterial des CCTV-Systems angefordert werden. Wenn ein Gespräch mit einem/einer Insassen*in darauf hindeutet, dass aufgrund einer Beschwerde ein Vorfall von körperlichen oder verbalen Repressalien durch das Gefängnispersonal oder einen anderen Insassen aufgetreten ist, sollte der Behauptung nachgegangen werden, indem die Aufzeichnungen vor Ort, die zu dem Zeitpunkt des Vorfalls gemacht wurden, überprüft werden.

- ⇒ **Weisen Schulungen für Gefängnispersonal auf die Bedeutung und das Verbot von Repressalien aufgrund von Ansuchen und Beschwerden hin?**

Im Falle von Repressalien durch das Gefängnispersonal ist es äußerst schwierig, die Kultur der Solidarität zwischen den Mitgliedern des Gefängnispersonals und die daraus resultierende Straflosigkeit zu ändern. In Schulungen sollte die Verantwortung jedes Einzelnen betont werden.

Befragungen:

- ⇒ **Hat einer der Insass*innen, der eine Beschwerde eingereicht oder mit externen Stellen gesprochen hat, Repressalien oder eine ungünstigere Behandlung erfahren?**

Insass*innen, die eine Beschwerde bei der Ombudsperson oder einer zivilgesellschaftlichen Organisation eingereicht haben, können während eines Kontrollbesuchs gefragt werden, ob sie eine erniedrigende Behandlung oder eine ablehnende Haltung (z. B. nachdrückliche Fragen, warum die Einreichung der Beschwerde erforderlich war) durch das Gefängnispersonal erfahren haben. Wenn der NPM eine ablehnende Haltung feststellt, sollte der/die Anstaltsleiter*in auf das Verbot von Repressalien und das ablehnende Verhalten im Zusammenhang mit Ansuchen und Beschwerden aufmerksam gemacht werden. Kontrollteams sollten sich bemühen, das Risiko von Repressalien gegen befragte Insass*innen zu verringern. Mögliche Taktiken sind die Durchführung von Gesprächen mit möglichst vielen Insass*innen oder die Benachrichtigung der Anstaltsleiter*innen über einen

erwarteten zukünftigen Kontrollbesuch, bei dem das Kontrollteam mögliche Anzeichen von Repressalien als Antwort auf den vorhergehenden Kontrollbesuch nachverfolgen würde.

⇒ **Verhält sich das Gefängnispersonal ablehnend, was zur Aufrechterhaltung einer Gefängniskultur beiträgt, die Beschwerden verhindert?**

Nicht nur körperliche oder verbale Repressalien können einen/eine Insassen*in daran hindern, Beschwerden einzureichen. Auch nonverbale Handlungen (z. B. Zerreißen des Umschlags mit einer Beschwerde vor inhaftierten Beschwerdeführer*innen, Verlegung des/der Insassen*in in einem weniger gut ausgestatteten Haftraum oder Gefängniseinheit nach der Beschwerde ohne vernünftige Begründung usw.) können ebenfalls eine starke Botschaft an die Insass*innen senden, dass Beschwerden und Ansuchen nicht erwünscht sind, und sie sie nicht einreichen sollten, wenn sie Konflikte mit dem Gefängnispersonal vermeiden wollen.⁹¹ Für NPMs ist es sehr schwierig, eine solche Haltung des Gefängnispersonals durch bestimmte Untersuchungsmethoden, wie die Triangulation, nachzuweisen. Wenn die Behauptung, das Verhalten zu entmutigen, ausschließlich auf der Aussage des/der Insassen*in beruht, reicht es möglicherweise nicht aus, die Situation als Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu qualifizieren. Die von mehreren Insass*innen vorgelegten Sachverhalte können jedoch im Kontrollbericht dargelegt und dem/der Anstaltsleiter*in mitgeteilt werden, um die Verhinderung ähnlicher Vorfälle zu fordern. Es besteht die Pflicht, eine Kultur zu fördern, in der Professionalität vorherrscht, und von einem ablehnenden Verhalten im Zusammenhang mit Ansuchen und Beschwerden von Insass*innen abgesehen wird.

⇒ **Fordern sich Insass*innen gegenseitig auf, von Beschwerden abzusehen?**

⁹¹Das Problem ist in NPM-Berichten wie in den folgenden Beispielen aufgetreten. „Insass*innen üben keine Rechtsmittel aus, weil sie die Beamten nicht verärgern wollen und weil sie negative Konsequenzen befürchten, zum Beispiel den Erhalt einer niedrigeren Leistungsbewertung des/der Insassen*in, das Streichen von Vorteilen oder den Verlust von Arbeitsaufträgen. Bericht über die Leistung der Aktivitäten des kroatischen nationalen Präventionsmechanismus für 2016, S. 10, <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016> „Ihre Erfahrung [die der Insassen der Tököl Juveline Correction Facility] besteht darin, dass es am besten ist, Missbrauch durch andere Insassen nicht dem Gefängnispersonal zu melden, da dies zu Drohungen oder mehr Gewalt bei Vergeltungsmaßnahmen führen kann.“ Umfassender Bericht des ungarischen Kommissars für Grundrechte zum nationalen Präventionsmechanismus der OPCAT von 2015, S. 38 <https://www.ajbh.hu/documents/10180/2537582/OPCAT+Elis%C5%91%20%C3%89ves+Jelent%C3%A9s+v%C3%A9gleges.pdf/5b4bcd7-bc38-461c-b42e-9f4333651dd6>.

Im Jahresbericht 2015 des litauischen NPM in Bezug auf das Untersuchungsgefängnis Lukiskes wird erwähnt, dass als Antwort auf die Empfehlungen „Maßnahmen ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass Beschwerden an den Leiter des Justizvollzugs wegen möglicherweise unangemessenen Verhaltens von Beamten separat registriert wurden. Es wurde ein Mitarbeiter benannt, der für die Kontrolle der Erstellung von Antworten auf Beschwerden von Insassen verantwortlich ist“ http://www.lrski.lt/images/dokumentai/SeimoKontrolieriai_ataskaita_EN_2015.pdf.

Die Gefängnisleitung und das Personal sind dafür verantwortlich, dass die Insass*innen sich nicht gegenseitig davon abhalten, ein Ansuchen oder eine Beschwerde einzureichen. Wenn eine solche Haltung vom NPM festgestellt wird, sollte der/die Anstaltsleiter*in an die Verpflichtung erinnert werden, sicherzustellen, dass Beschwerdeverfahren von allen Insass*innen als Teil des Alltags in der Justizanstalt betrachtet werden und dass für alle die Möglichkeit besteht, Probleme oder Bedürfnisse im Zusammenhang mit den Haftbedingungen zu melden. Offensichtlich stehen NPMs jedoch vor erheblichen Herausforderungen, sowohl bei der Untersuchung potenzieller Repressalien zwischen Insass*innen als auch bei der Erzielung erheblicher Veränderungen in der Gefängnisatmosphäre. Es kann sein, dass die befragten Insass*innen dem NPM-Kontrollteam ausdrücklich mitteilen, dass sie für keine inhaltliche Diskussion zur Verfügung stehen, da andere Insass*innen das Team in ihre Zellen eintreten sahen. Gleichzeitig könnte es andere Indikatoren für das abschreckende Verhalten von Mitinsass*innen geben. Ein zusätzlicher Indikator könnte das hierarchische System innerhalb der Gefängnisbevölkerung sein, für das ein möglicher Beweis darin bestehen kann, dass bestimmte Zellen deutlich besser eingerichtet sind als die Mehrheit der Hafträume in der Justizanstalt (z. B. können Hafträume mit Großfernsehern, besserer Ausstattung, saubereren Bedingungen und mit weniger Belegung die Hafträume der „Bevorzugten“ sein, in denen Insass*innen, die an der Spitze der Hierarchie stehen, untergebracht sind).⁹² In diesem Fall sollte das NPM-Kontrollteam potenziellen Repressalien zwischen Insass*innen besondere Aufmerksamkeit widmen. In diesem Prozess ist es auch wichtig, die am meisten zurückgezogenen und schüchternen Insass*innen zu identifizieren, die als schutzbedürftige Mitglieder der Gefängnisbevölkerung möglicherweise eher Repressalien zwischen Insass*innen ausgesetzt sind.

⁹²Interview mit Gergely Fliegauf (Kriminologe, Psychologe, Ungarn), online, 28. April 2020.

4. FAZIT

Beschwerdemechanismen sind ein grundlegender Aspekt der effizienten Ausübung der Rechte von Insass*innen in Bezug auf Haftbedingungen und menschliche Behandlung. Effiziente Antrags- und Beschwerdemechanismen liegen nicht nur im Interesse der Insass*innen, sondern auch im Interesse des gesamten Strafvollzugssystems. Internationale Standards, sowohl auf universeller als auch auf regionaler Ebene, bieten einen allgemeinen Überblick über die Voraussetzungen für faire und wirksame Beschwerdemechanismen und konzentrieren sich auf die in diesem Handbuch hervorgehobenen Schlüsselbereiche: das Recht auf Information, Adressaten für die Einreichung von Beschwerden, Wirksamkeit und Fairness, Datenmanagement und Schutz vor Repressalien.

NPMs können außergewöhnlichen Herausforderungen gegenüberstehen, während sie die Fairness und Effizienz von Beschwerdeverfahren kontrollieren oder ablehnendes Verhalten im Zusammenhang mit Beschwerden vorfinden. Gleichzeitig ist es für NPMs wichtig, dass sie sich für sie einsetzen, da die Beschwerden der Insass*innen wichtige Indikatoren für systemische Probleme im Zusammenhang mit den Haftbedingungen sind und die NPMs ein breites Mandat und die Befugnis haben, potenzielle Lücken zu untersuchen und die Ineffizienz des Beschwerdesystems in Justizanstalten zu erkennen.

Das vorliegende Handbuch wirft Fragen auf und stellt Empfehlungen zu relevanten Monitoring-Methoden zusammen, die auf Diskussionen während der Online-Veranstaltungen des Projekts zu Beschwerden und Projektinterviews mit Vertretern europäischer NPMs und Experten für Haftbedingungen und Monitoring-Praktiken beruhen. Die Ergebnisse basieren unter anderem auf „Good Practice“ der NPMs. Das Handbuch soll den künftigen Kapazitätsaufbau erleichtern, indem es eine strukturierte Zusammenfassung der relevanten internationalen Standards und eine Zusammenstellung der wichtigsten Fragen enthält, die bei der Überprüfung der Akten, Kontrolle des körperlichen Zustands und Befragung von Insass*innen und Gefängnispersonal berücksichtigt werden sollten. NPMs sind Schlüsselinstitutionen bei der externen Überprüfung des Betriebs von Gefängnissen, und ihr systematischer Ansatz bei der Kontrolle von Beschwerdeverfahren ist von wesentlicher Bedeutung, um Strafvollzugsanstalten zu bestärken, Fairness und Effizienz bei der Bearbeitung von Beschwerden sicherzustellen.

