

Eve Liblik, Ilmar Selge

Bedarf und Ausmaß der Beschränkung von Grundrechten und -freiheiten in Pflegeeinrichtungen in Estland und anderen europäischen Staaten

I. Einleitung und Hintergrund

In den letzten Jahren wurden in Pflegeeinrichtungen in mehreren Staaten wiederholt Verstöße gegen Grundrechte und Freiheiten pflegebedürftiger Personen von unterschiedlichen Kontrollorganen aufgedeckt. Bereits 2007 hat der Rechtskanzler der Republik Estland in seiner Übersichtsdarstellung die Aufmerksamkeit des Parlaments – der Staatsversammlung (*Riigikogu*) – auf den Umstand gelenkt, dass die beaufsichtigten Anstalten oft nicht imstande seien, pflegebedürftigen Personen eine Behandlung zu gewährleisten, die menschenwürdig ist, und bei der u.a. keine Einschränkungen der Bewegungsfreiheit vorgenommen werden, als diejenigen, die sich aus dem Gesetz ergeben.¹ Auch in den folgenden Jahren hat sich der Rechtskanzler mit Beschwerden wegen der unwürdigen Behandlung von Personen in Pflegeeinrichtungen auseinandergesetzt. Der Rechtskanzler soll im Schnitt etwa hundert Beschwerden pro Jahr erhalten, in denen teilweise auch darum gebeten wird, die Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit der Pflegeeinrichtung im Hinblick auf die Einschränkung der Freiheit und der Überführung einer Person gegen ihren freien Willen in eine Abteilung mit verstärkter Aufsicht zu überprüfen.²

Auch andere Staaten in Europa haben vergleichbare Probleme. Im Jahr 2009 wies der Vorsitzende der Kommission für Pflegequalität des Vereinigten Königreichs darauf hin, dass bei der Implementierung des Gesetzes über die psychische Gesundheit die Grundrechte der zu pflegenden Personen im Sinne des Berichts geschützt werden müssen. In diesem Bericht wird auch gefordert, die Sicherheit und notwendige Qualität der Behandlung zugunsten der Pflegepersonen zu gewährleisten. In diesem Kontext werden drei Todesfälle für das Jahr 2008 genannt, bei denen die mangelhafte Qualifikation des Personals mitursächlich für den Todesfall gewesen sein soll.³

Darüber hinaus soll erwähnt werden, dass die gesetzlichen Regelungen in Estland bei einigen Pflegeeinrichtungen nicht ausreichend waren. 2009 führte der Rechtskanzler der Republik Estland gegenüber dem Parlament aus, dass infolge der Untätigkeit des gesetzgebenden Organs in den meisten Selbstverwaltungseinheiten keine speziellen Rehabilitationseinrichtungen für Kinder mit Suchtproblemen bestünden und damit effektive Rehabilitationsdienstleistungen nicht zugänglich seien. Zugleich arbeiteten die Rehabilitationseinrichtungen, in den wenigen Selbstverwaltungseinheiten, in denen diese Dienstleistung angeboten wird, sofern sie Grundrechte einschränken, ohne eine gesetzliche Grundlage.⁴ Ein Jahr später, 2010, prüfte der Rechtskanzler das Kinder-SOS-Zentrum Tallinn

¹ Siehe Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade (Tätigkeitsbericht des Rechtskanzlers v. 2007), Tallinn 2008, S. 246, <https://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Ylevaade_2007.pdf>.

² Õiguskantsler saab vanadekodudest keskmiselt sada kaebust aastas. Intervjuu õiguskantsleri vanemnõunik Igor Aljošiniga (Interview mit dem Berater des Rechtskanzlers Igor Aljošin), Postimees 3.11.2010, <<http://www.postimees.ee/?id=335781>>.

³ Regulator emphasises need for improvement in care provided to people detained under the Mental Health Act, <http://www.cqc.org.uk/newsandevents/pressreleases.cfm?cit_id=35230&FAArea1=customWidgets.contentType_view_1&usecache=false>.

⁴ Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade (Übersicht über die Tätigkeit des Rechtskanzlers 2008), <<https://www.oiguskantsler.ee/index.php?menuID=195>>.

(*Tallinna Laste Turvakeskus*). Im Prüfungsakt, der nach seinem Besuch des Zentrums aufgestellt wurde, wird weiterhin das landesweite Fehlen der diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben beanstandet.⁵

Das Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, die wichtigsten Kontrollorgane, die den Schutz der Grundrechte der Betroffenen (u.a. bei der Erbringung von Pflegedienstleistungen in Pflegeeinrichtungen) überwachen. Ferner sollen die Art und Weise sowie der Umfang der Aufsicht durch diese Organe analysiert werden, um die Frage beantworten zu können, welche Verletzungen von Grundrechten in den Kontrollberichten der Aufsichtsorgane angesprochen wird. Des Weiteren soll untersucht werden, ob es weitere Fälle gibt, in denen Grundrechte eingeschränkt werden, die aber bisher nicht aufgedeckt wurden. Sofern dies der Fall ist, sollen diese Fälle und die möglichen Gründe nicht nur aufgezeigt werden; geprüft werden soll weiter, ob weitere Forschungsarbeiten notwendig sind, um zu klären, ob die geltenden Rechtsnormen oder die Rechtspraxis geändert werden sollte. Den Verfassern dieses Beitrages ist nicht bekannt, ob in Estland bisher Forschungsarbeiten geleistet wurden, die Lösungsansätze für die hier aufgeworfenen Fragen liefern könnten.

II. Methodische Vorbemerkungen

Im ersten Teil der Arbeit werden sowohl die Prinzipien und Normen des Völkerrechts als auch das Recht der Republik Estland und deren Implementierung in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis sowie die entsprechenden Gerichtsentscheidungen analysiert, wobei sowohl philosophisch-juristische, vergleichend-dogmatische als auch logische Forschungsmethoden eingesetzt werden. Im zweiten Teil wird eine Übersicht über die Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Grundrechte und -freiheiten gegeben und eine Analyse der Schlussfolgerungen Aufsichtsorgane aus ihren Kontrollbesuchen in Bezug auf die Fälle der Einschränkung von Grundrechten durchgeführt. Bei der Auswahl des Materials bestand die Zielsetzung darin, alle Ebenen der Aufsichtsorgane zu berücksichtigen (SPT – Ebene der UNO, CPT – europäische Ebene, Rechtskanzler – Staatsebene, Gouverneur (*maavanem*) – Ebene des Landkreises). Durchgeführt wurde eine qualitative, inhaltliche Analyse der Unterlagen verschiedener Kontrollorgane (Berichte, Zusammenfassungen, Empfehlungen).

III. Das Persönlichkeitsrecht als Grundrecht

Das Recht der persönlichen Freiheit gehört zu den zentralen Menschenrechten, denn von ihm hängt die Möglichkeit der Wahrnehmung sowie die Benutzung zahlreicher weiterer Rechte und Freiheiten ab. *Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK) stellt in Art. 5 fest: „Jeder Mensch hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“⁶ Ein analoges Recht beinhaltet der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) in Art. 9 S. 1, der jedermann das „Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit“⁷ zuerkennt. In der Verfassung der Republik Estland ist das

⁵ Õiguskantsleri järelkontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse (Bericht des Kontrollbesuchs des Rechtskanzlers), <<https://www.oiguskantsler.ee/?menuID=199>>.

⁶ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten), Riigi Teataja II 2010, 14, 54, <<https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>>.

⁷ ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte der UNO), Riigi Teataja II 1993, 10/11, 11.

Grundrecht auf Freiheit und Unverletzlichkeit der Person in § 20 Abs. 1 verbrieft⁸. Diese Verfassungsbestimmung ist nach ihrem Inhalt und in weiten Teilen auch im Wortlaut mit Art. 5 EMRK und Art. 9 S. 1 IPBPR identisch. Die Liste der Sachverhalte, die einen Entzug der Freiheit rechtfertigen, fällt ebenfalls weitgehend mit den Gründen des Art. 5 Abs. 1 EMRK und des Art. 9 S. 2 IPBPR zusammen. Man kann daher vermuten, dass bei der Formulierung dieser Verfassungsbestimmung der Text der EMRK als Vorbild gedient hat. Die Verfassung (§ 20) regelt den Bereich, der im Allgemeinen und im Bereich der Menschenrechte als *habeas corpus* bezeichnet wird.⁹ Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird der Standpunkt vertreten, dass die Freiheit und die Unversehrtheit der Person keine absoluten, sondern relative Rechte darstellen. Dies bedeutet, dass bei Wahrnehmung eines derartigen Rechts Ausnahmen möglich sind, die sich direkt aus Art. 5 Abs. 1 EMRK ergeben und für den Gesetzgeber verbindlich sind.¹⁰ Der Rechtswissenschaftler, ehemaliger Richter des Europäischen *Gerichtshofs* für *Menschenrechte*, *Rait Maruste*, hat darauf hingewiesen, dass

die meisten Grundrechte und Freiheiten uneinschränkbar und nur einzelne absolut sind. Kollisionen und die sich daraus ergebenden Einschränkungen sind ihrem Wesen nach unvermeidlich. Rechte und Freiheiten, aber auch Rechte und Pflichten untereinander sowie Pflichten und Freiheiten des Einzelnen und Pflichten der öffentlichen Gewalt können kollidieren.

Entsprechend dem Rechtsstaatsgrundsatz ist der Gesetzgeber aufgrund des Grundgesetzes auch solche Gesetze zu verabschieden befugt, die die Grundrechte und -freiheiten genauer festlegen und ihren Gebrauch regulieren. Liegt nach der Verfassung und den Gesetzen eine Grundlage für die Einschränkung vor und werden diese sowie andere Prinzipien und Regeln der Einschränkung der Rechte und Freiheiten eingehalten, handelt es sich nicht um die Verletzung von Grundrechten und -freiheiten, sondern um eine gerechtfertigte Beeinträchtigung. Lediglich die nicht gerechtfertigte Verletzung von Grundrechten und -freiheiten ist eine Verletzung von Grundrechten und -freiheiten. Folglich ist nicht jeder Eingriff eine Verletzung.¹¹

Das Ziel des § 20 Verfassung ist es nicht, Personen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt und vor Freiheitsbeschränkungen aller Art, sondern lediglich vor dem willkürlichen Entzug der Freiheit oder einer willkürlichen Festnahme zu schützen. Willkür bedeutet einen Eingriff der öffentlichen Gewalt ohne gesetzliche Grundlage und das Fehlen der entsprechenden gerichtlichen Überwachung. In der Konsequenz setzt die Verfassung dem Entzug der Freiheit einen sehr konkreten Rahmen. Laut § 20 Abs. 2 Verfassung kann die Freiheit nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen (auf gesetzlich vorgesehener Grundlage) und in den gesetzlich vorgesehenen Verfahren entzogen werden:

Die Freiheit darf nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und Verfahren entzogen werden:

1. zum Vollzug eines schuldigsprechenden Gerichtsurteiles oder einer vom Gericht verhängten Haft,
2. im Fall der Nichterfüllung eines Gerichtsurteils oder zur Gewährleistung des Vollzugs einer gesetzlichen Verpflichtung,
3. zur Verhütung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit, zur Vorführung eines einer derartigen Rechtsverletzung begründet Verdächtigen vor das zuständige Staatsorgan oder zur Verhinderung seiner Flucht,

⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus (Verfassung der Republik Estland), Riigi Teataja 1992, 26, 349, <<https://www.riigiteataja.ee/akt/633949>>.

⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (Verfassung der Republik Estland. Kommentierte Ausgabe), 2. Aufl., Tallinn 2008, S. 204.

¹⁰ Perusoikeudet / Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSOYpro, 2011, S. 293.

¹¹ *Maruste, Rait*, Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse (Konstitutionalismus und Schutz der Grundrechte und Freiheiten), in: Juura 2004, S. 244-245.

4. zur Anordnung der Erziehungsaufsicht über einen Minderjährigen oder zu dessen Vorführung vor das kompetente Staatsorgan zur Entscheidung über eine derartige Aufsicht,
5. zur Festnahme eines Infektionskranken, Geisteskranken, Alkoholikers oder Rauschgift-süchtigen, wenn dieser für sich selbst oder für andere gefährlich ist,
6. zur Verhinderung der illegalen Einreise nach Estland und zur Ausweisung aus Estland oder zur Auslieferung an einen anderen Staat.¹²

§ 20 Abs. 2 Verfassung enthält eine umfassende Auflistung der möglichen Ausnahmefälle, in denen ein Freiheitsentzug gerechtfertigt ist. Dies bedeutet, dass die öffentliche Gewalt, d. h. die vollziehende Gewalt, nicht befugt ist, weitere Grundlagen für einen Freiheitsentzug festzusetzen oder diese zu ändern. Daher kann ein Eingriff der öffentlichen Gewalt in die im § 20 der Verfassung festgelegten Grundrechte nur erfolgen, wenn die im § 20 Abs. 2 genannten Gründe (Fälle) vorliegen. Unter Berücksichtigung des Umstands, dass *die Bestimmungen des Art. 5 EMRK* und des § 20 Verfassung ihrem Inhalt nach identisch sind, sowie unter Berücksichtigung ihrer Position im estnischen Rechtssystem (laut § 3 Abs. 1 S. 2 sind allgemein anerkannte Grundsätze und Normen des Völkerrechtes untrennbarer Bestandteil des estnischen Rechtssystems) muss bei der inhaltlichen Auslegung der sich aus § 20 Abs. 2 ergebenden gesetzlichen Bestimmungen und ihrer Anwendung auch die Praxis des Europäischen *Gerichtshofs für Menschenrechte* und des Estnischen Staatsgerichtshofs berücksichtigt werden. Die persönliche Freiheit ist ein sehr entscheidendes Grundrecht. Der estnische Staatsgerichtshof hat befunden, dass die Freiheit zu den wichtigsten Grundrechten gehört und ausgeführt:¹³

§ 20 Abs. 1 der Verfassung legt das Recht von jedermann auf Freiheit fest, die gemäß Abs. 2 dieser Bestimmung lediglich in den im Gesetz festgelegten Fällen und Verfahren entzogen werden kann. Dies kann unter anderem zur Festnahme eines Geisteskranken getan werden, wenn dieser für sich selbst oder für andere gefährlich ist (§ 20 Abs. 2 Ziff. 5 Verfassung). Ausgehend von § 533 Ziff. 1 Zivilprozessgesetz entscheidet das Gericht aufgrund eines Antrags im Verfahren ohne Klage über die Einweisung in eine geschlossene Anstalt gegen den freien Willen einer psychisch kranken Person in ein psychiatrisches Krankenhaus oder in eine Pflegeeinrichtung mit Freiheitsentzug und über die Anwendung einer stationären Behandlung. Folglich ist die Einweisung einer Person gegen ihren Willen in die entsprechende geschlossene Anstalt im 54. Kapitel des Zivilprozessgesetzes im Sinne des § 20 der Verfassung vorbestimmt.¹⁴

Daraus kann geschlussfolgert werden, dass es sich bei der Einweisung in eine geschlossene Anstalt gegen den Willen des Betroffenen um einen Freiheitsentzug im Sinne des § 20 der Verfassung handelt.

Auch die EMRK *sieht die gesetzliche Möglichkeit des Freiheitsentzugs im Fall psychisch kranker Personen vor. Eine besondere Rolle spielen dabei drei Kriterien, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall Winterwerp* ausgeführt hat (EGMR Urteil Winterwerp vs. Niederlande, 24.10.1979). Diese drei Kriterien müssen in allen Fällen eines Freiheitsentzugs im Fall der Feststellung einer psychischen Krankheit vorliegen:

Erstens muss die psychische Erkrankung zuverlässig nachgewiesen sein, d. h. eine tatsächliche psychische Störung muss aufgrund objektiver ärztlicher Fachkompetenz vor einer zuständigen Behörde festgestellt werden; zweitens muss die psychische Störung der Art oder des Grades

¹² Zitiert nach der Übersetzung: <<http://www.verfassungen.eu/ee/verf92-i.htm>>.

¹³ Riigikohtu Halduskolleegiumi 9.6.2006 Nr. 3-3-1-20-06 Ziff. 15 (Beschluss des Verwaltungskollegiums des Staatsgerichtshofs), <<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-20-06>>.

¹⁴ Riigikohtu Tsiiviikolleegiumi 2.3.2007 Nr. 3-2-1-145-06 Ziff. 15 (Beschluss des Zivilkollegiums des Staatsgerichtshofs 2.3.2007 Nr. 3-2-1-145-06 Ziff. 15, <<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-145-06>>.

sein, die eine Zwangsunterbringung rechtfertigt; drittens hängt die Fortdauer der Unterbringung vom Fortbestehen einer derartigen Störung ab.¹⁵

In demselben Fall hat der EGMR entschieden, dass die Unterbringung von Personen allein aus dem Grund, dass deren Ansichten oder Benehmen von denjenigen in einer Gesellschaftsgruppe überwiegend akzeptierten Normen abweichen, nicht im Einklang mit der Konvention steht. Bei starken und offenkundigen psychischen Störungen sei die dringliche Einweisung in eine medizinische Anstalt oder eine Isolierung nicht ausgeschlossen, dies setze jedoch voraus, dass bei der ersten Möglichkeit medizinischer Rat eingeholt werde.¹⁶

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass diese Beeinträchtigung, da es sich bei der Einweisung einer Person gegen ihren Willen in eine Anstalt mit verstärkter Aufsicht um eine sehr intensive Grundrechtsbeeinträchtigung handelt, nur mit Genehmigung eines Gerichts und nur in Extremfällen zulässig ist. Die Kriterien derartiger Fälle müssen im Gesetz ausreichend klar und eindeutig festgelegt sein.

Leider kommen in der Praxis auch Fälle vor, in denen Personen (Schutzbefohlene) gegen ihren Willen in eine geschlossene Abteilung mit verstärkter Aufsicht beispielsweise auf der Grundlage einer Anordnung des Direktors eines Pflegeheims eingewiesen werden. In der Praxis wird die Einschränkung der Bewegungsfreiheit ohne gerichtliche Genehmigung damit begründet, dass der Direktor beim Erlass dieser Anordnung sowohl im Interesse des Schutzbefohlenen selbst als auch im Interesse anderer in der Anstalt untergebrachter Personen handle; darüber wird meistens auf den Wunsch und das Einverständnis des gesetzlichen Vertreters des in der Regel beschränkt geschäftsfähigen Schutzbefohlenen hingewiesen. Die eigenen Entscheidungsrechte des Betroffenen werden dabei außer Acht gelassen. Das Selbstentscheidungsrecht gilt in Estland dann, wenn psychiatrische Hilfe geleistet wird. Das Gesetz über psychiatrische Hilfeleistung (§ 3) schreibt die Freiwilligkeit der psychiatrischen Behandlung vor. Im Regelfall erfolgt eine psychiatrische Behandlung auf Antrag, d.h. auf die freie Willensentscheidung, den Wunsch des Betroffenen oder auf der Grundlage dessen bewusster Einwilligung. Im Fall beschränkt geschäftsfähiger Personen ist die Einwilligung des gesetzlichen Vertreters erforderlich; darüber hinaus ist auf den Willen des betroffenen abzustellen, soweit dieser imstande ist, seinen diesbezüglichen Willen zu artikulieren. Der gesetzliche Vertreter ist nicht befugt, anstelle seines Schutzbefohlenen den Willen zur psychiatrischen Behandlung auszudrücken (§ 3 Abs. 2).¹⁷ Auch nach den Empfehlungen des Europarats R(99)4 über die Prinzipien des Rechtsschutzes für nicht entscheidungsfähige Erwachsene ist der Wille des Betroffenen zu beachten:

Ist ein Erwachsener tatsächlich in der Lage, seine Einwilligung frei und nach entsprechender Aufklärung zu einem bestimmten Eingriff im Gesundheitsbereich zu erteilen, darf diese, selbst dann, wenn dieser von einer Schutzmaßnahme betroffen ist, nur mit seiner Einwilligung vorgenommen werden. Die Einwilligung muss von der zum Eingriff befugten Person erbeten worden sein.¹⁸

¹⁵ EGMR 24.10.1979 Nr. 6301/73 *Wintwerp ./. Netherlands* (§§ 16-18), zitiert nach 13.1.2011 *H. ./. Deutschland* Nr. 6587/04.

¹⁶ *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne* (Verfassung der Republik Estland. Kommentierte Ausgabe), 2. Aufl., Tallinn 2008, S. 215.

¹⁷ *Psühhiaatrilise abi seadus* (Gesetz über psychiatrische Hilfeleistung), <<https://www.riigiteataja.ee/akt/992425>>.

¹⁸ Council of Europe Recommendation R(99)4 of the Committee of Ministers to Member States on principles concerning the legal protection of incapable adults, 23.2.1999.

IV. Überwachungsorgane auf universeller, europäischer und staatlicher Ebene

Die wichtigsten Überwachungsorgane über die Gewährleistung der Grundrechte in Einrichtungen, in denen Rechte von Personen eingeschränkt werden, sind auf UNO-Ebene das Committee Against Torture (CAT) und das United Nations Subcommittee on Prevention of Torture (SPT). Das CAT wurde auf der Grundlage der UN-Antifolterkonvention¹⁹ (UNCAT – United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment bzw. Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe) gegründet. Es prüft die Berichte der Staaten über die Umsetzung der Konvention und gibt darüber hinaus allgemeine Anmerkungen (general comments) zur Auslegung der Konvention. Das SPT wurde aufgrund des fakultativen Protokolls zur UN-Antifolterkonvention (OP-CAT – Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture) errichtet. Dieses Protokoll sieht zur Prävention von Misshandlungen in Haftanstalten ein System regelmäßiger Inspektionen auf zwei Ebenen vor: Zum einen soll international ein sog. Unterausschuss für Prävention (SPT) etabliert und zum anderen in jedem Mitgliedstaat mindestens eine innerstaatliche Einrichtung, die Inspektionen durchführt, etabliert werden. Die Hauptaufgabe des SPT ist es, die Haftorte zu inspizieren. Aufgrund der Inspektion kann der Unterausschuss den Mitgliedstaaten Vorschläge zum Schutz vor Misshandlung derjenigen Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, unterbreiten.

Auf europäischer Ebene nimmt das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CPT) die Funktion des Überwachungsorgans wahr; es wurde auf der Grundlage der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher Behandlung oder Strafe²⁰ gegründet. Art. 3 OPCAT verpflichtet jeden Vertragsstaat auf innerstaatlicher Ebene ein präventives Gremium zu bilden, zu bestimmen oder zu unterhalten. In Estland nimmt der Rechtskanzler seit 2007 die Funktion der Prävention wahr. In einer Reihe anderer Staaten ist Präventionsgremium entweder ein Ombudsmann (z. B. Schweden, Albanien, Polen) bzw. der Ombudsmann in Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Organisationen (z. B. Dänemark, Slowenien). In anderen Staaten sind mehrere Präventionsgremien bestimmt (z. B. Großbritannien) oder es wurde eine völlig eigenständige Institution gegründet (z. B. in der Schweiz und in Österreich).

Das innerstaatliche Überwachungsorgan (Aufsichtsorgan) in Estland ist folglich der Rechtskanzler, der im Sinne des OPCAT auch als innerstaatlicher Präventionsmechanismus (NPM – national preventive mechanism) bezeichnet werden kann. Der Rechtskanzler nimmt zugleich die Funktionen eines parlamentarischen Ombudsmanns wahr, womit er ebenfalls laut Gesetz befugt ist, über die Gewährleistung der Grundrechte in den Pflegeeinrichtungen zu wachen.²¹

Ebenfalls innerstaatlich, aber auf der Ebene des Landkreises, überwacht in Estland der Gouverneur nach Maßgabe des Sozialfürsorgegesetzes²² die Qualität der im Land-

¹⁹ Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Riigi Teataja II 2006, 26, <www.riigiteataja.ee/akt/12753417>.

²⁰ <http://www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-convention.pdf>; Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise tõkestamise Euroopa konventsioon, Riigi Teataja II 1996, 36/37, 132, <www.riigiteataja.ee/akt/13088648>.

²¹ Õiguskantsleri seadus (Rechtskanzlergesetz), <<https://www.riigiteataja.ee/akt/12788991>>.

²² Sotsiaalhoolekande seadus (Gesetz über Sozialfürsorge), <<https://www.riigiteataja.ee/akt/12851852>>, (15.09.2011).

kreis angebotenen Sozialdienstleistungen und erstattet einmal pro Jahr der Regierung der Republik entsprechend Bericht. Schließlich obliegt seit 2009 dem Sozialversicherungsamt die Pflicht der staatlichen Aufsicht über Einrichtungen für Schutzbefohlene.

Während der SPT nur wenige Jahre aktiv war und über seine Besuche von Einrichtungen bisher keine offiziellen Berichte abgegeben hat, ist das CPT schon viele Jahre tätig und hat ein System zur Überwachung der Staaten eingeführt. Jedes Jahr besucht das CPT im Schnitt zehn Staaten und überprüft im Rahmen dieser Besuche regelmäßig Polizeieinrichtungen, Gefängnisse, Abschiebehaftanstalten, psychiatrische Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen. Es muss erwähnt werden, dass Pflegeeinrichtungen den kleinsten Teil der überprüften Institutionen ausmachen. In vielen Fällen beschränkt das CPT seine Besuche auf Polizeieinrichtungen und Gefängnisse. Dennoch hat das CPT bei der Überprüfung von Pflegeeinrichtungen in mehreren Fällen Verstöße gegen nationales Recht, die Nichtbeachtung völkerrechtlicher Verträge und die tatsächliche Beeinträchtigung von Grundrechten der Dienstleistungsempfänger ermittelt. Die Auferlegung von Beschränkungen im Kontext des vorliegenden Beitrages ist allerdings nur einer von unterschiedlichen Bereichen, die das CPT im Rahmen seiner Besuche in Einrichtungen zu begutachten und dokumentieren hat.

V. Im Rahmen der Analyse aufgedeckte Probleme

1. Rechtlicher Status des Dienstleistungsempfängers

In den meisten europäischen Staaten bestimmen die Sozialfürsorgegesetze, dass Betroffene erst dann in eine Pflegeeinrichtung eingewiesen werden dürfen, wenn sich die Möglichkeiten ihrer Betreuung vor Ort erschöpft haben. In § 10 Ziff. 6 des estnischen Sozialfürsorgegesetzes wird die Betreuung in einer Pflegeeinrichtung als soziale Dienstleistung bezeichnet. In einer Pflegeeinrichtung sind hiernach Personen zu betreuen, die aufgrund ihrer besonderen Bedürfnisse oder infolge ihrer sozialen Lage nicht imstande sind, selbstständig zu leben und bei denen auch durch andere soziale Dienstleistungen oder sonstigen Beistand nicht gewährleistet wäre, dass sie selbstständig zurechtkommen (§ 16 Abs. 3).

Das Angebot sozialer Hilfsleistungen in Einrichtungen ist ein neues Instrument, das eine spezialisierte Betreuungseinrichtung, einen Dienstleister (social service provider) und die in der Einrichtung betreute Person als Dienstleistungsempfänger (social service user) umfasst. Dies setzt wiederum voraus, dass die Parteien einen Vertrag abschließen, in dem die Rechte und Pflichten der Parteien sowie die Haftung klar und deutlich festgelegt sind. In mehreren Fällen hat das CPT festgestellt, dass Personen in sog. geschlossene Abteilungen eingewiesen wurden, auf der Basis der Freiwilligkeit Dienstleistungen bekommen, aber unter Demenz oder anderen Krankheiten leiden und daher einer intensiveren Pflege bedürfen. So wurde im Bericht des CPT im Jahr 2006 an die slowenische Regierung darauf hingewiesen, dass es sich im Altenheim *Fužine* im Fall der Überführung der Personen in eine geschlossene Abteilung de facto um einen Freiheitsentzug handele und dass sowohl in diesem Altenheim als auch in allen anderen slowenischen Pflegeheimen Maßnahmen getroffen werden müssen, um den Betroffenen Rechtsbeistand zu gewährleisten. Erst dann könne in den genannten Fällen über das Angebot derartiger Dienstleistungen beschlossen werden; auch sei nur dann eine reguläre Überprüfung der betreffenden Entscheidungen durch das zuständige Gericht möglich.²³

²³ Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 31 Janu-

Zugleich weist das CPT darauf hin, dass bereits im Bericht 2001 dieselben Mängel beanstandet worden seien. Ein vergleichbarer Sachverhalt wurde auch in Ungarn im Pflegeheim *Kiskunhala* festgestellt.²⁴ Ferner rügt das CPT im Bericht von 2003 gegenüber der estnischen Regierung, dass Patienten auf Antrag des Vormunds bzw. aufgrund eines Gerichtsurteils für handlungsunfähig erklärt wurden, ohne dass der Betroffene überhaupt vor Gericht erschienen sei. Für das gerichtliche Verfahren wurde kein gesetzlicher Vertreter ex officio bestimmt. Die betroffenen Schutzbefohlenen bekamen nicht einmal eine Kopie des Gerichtsurteils. Mehrere Betroffene erheben darüber hinaus den Vorwurf, niemals über die Möglichkeit der Anfechtung eines derartigen Gerichtsurteils informiert worden zu sein.²⁵

Des Weiteren beanstandet das CPT in seinem Bericht, dass sogar dem Personal einschließlich der Verwaltung des estnischen Pflegeheims *Kernu* der rechtliche Status vieler Patienten unklar sei. So sei es vorgekommen, dass sich Patienten de jure freiwillig in ein Pflegeheim begeben haben, dann aber (im Interesse ihrer Sicherheit) daran gehindert wurden, das Pflegeheim wieder zu verlassen, ohne dass zuvor ein Verfahren der Betreuung des Betroffenen gegen seinen Willen eingeleitet worden wäre. Während im estnischen Pflegeheim lediglich einzelne Verstöße gerügt wurden, befanden sich in Bulgarien in mehreren Pflegeheimen fast alle Patienten in einer derartigen rechtlich unklaren Situation. Das CPT wies auch 2006 die bulgarische Regierung darauf hin, dass bereits in früheren Berichten (2002 und 2003) darauf hingewiesen worden sei, dass eine rechtliche Einschätzung des Aufenthaltes solcher geistig behinderter Personen in Pflegeheimen, die dort de facto unter Entzug der Freiheit eingewiesen worden seien (de facto deprivation of liberty), notwendig sei. Leider waren in der Zwischenzeit keine entsprechenden Schritte eingeleitet worden und eine Bewertung des rechtlichen Status dieser Personen nicht nachgeholt worden.

Zwar hat das CPT festgestellt, dass die Betroffenen in den Pflegeheimen zwar die Dienstleistungsverträge unterzeichnet hatten, doch war klar, was auch vor Ort von den Mitarbeitern der Einrichtung zugegeben wurde, dass die meisten Dienstleistungsempfänger nicht imstande gewesen waren, zu verstehen, worum es in dem von ihnen unterzeichneten Dokument ging. Folglich sind solche Dienstleistungsverträge ungültig, so das CPT.²⁶

ary to 8 February 2006, S. 110 ff, <<http://www.cpt.coe.int/documents/svn/2008-07-inf-eng.htm>>.

²⁴ Report to the Hungarian Government on the visit to Hungaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 March to 8 April 2005, S. 171, <<http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2006-20-inf-eng.htm>>.

²⁵ Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 30 September 2003, S. 116, <<http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm>>.

²⁶ Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 26 April 2002, S. 178, <<http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2004-21-inf-eng.htm>>;

Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 22 December 2003 S. 49, 50, 52, <<http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2004-23-inf-eng.htm>>;

Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 September 2006, S. 176-177, <<http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2008-11-inf-eng.htm>>.

2. Kenntnis der Dienstleistungsempfänger der eigenen Rechte, insbesondere des Beschwerderechts

In mehreren Berichten weist das CPT darauf hin, dass aus den Gesprächen mit den Dienstleistungsempfängern vor Ort deutlich geworden ist, dass diesen nicht bewusst ist, dass sie das Recht haben, sowohl innerhalb der Einrichtung als auch außerhalb der Einrichtung eine Beschwerde an unabhängige Institutionen einzureichen. Manchmal fehlte in den Einrichtungen bereits formal eine Beschwerdeordnung.²⁷ Das CPT hat sich in seinen Berichten mehrfach nicht nur mit dem Hinweis auf das Beschwerderecht begnügt, sondern die Rechte der Dienstleistungsempfänger in einem weiteren Kontext behandelt. In mehreren Berichten wurde gefordert, ausgewiesenen Personen Informationsblätter auszuhändigen, in denen ihnen in einer verständlichen Form die innere Ordnung der Einrichtung, die Pflichten und die Rechte der Parteien usw. dargelegt werden.²⁸

3. Große Pflegeheime und Deinstitutionalisierung

In einigen Fällen hat das CPT festgestellt, dass Personen, die in Einrichtungen soziale Dienstleistungen empfangen, lediglich solche Dienstleistungen benötigen, die ihre Grundrechte erheblich weniger einschränken würden. So wurde zum Beispiel 2005 in Bezug auf das Pflegeheim *Kiskunhala* festgestellt, dass

von den 353 Einwohnern mindestens 20-25 Personen ein erheblich unabhängigeres Leben führen könnten, aber stattdessen auf hoher Ebene Dienstleistungen empfangen, da für sie angemessene Dienstleistungen fehlen – und dies in einer Situation, in der fast hundert Personen auf der Warteliste stehen, von denen 65 die Dienstleistung dringend benötigen würden.²⁹

In demselben Bericht wird unterstrichen, dass in einer Pflegeeinrichtung nicht mehr als 100 Einwohner leben sollten. In einzelnen Fällen wurde die Situation bei großen Dienstleistern als derart dramatisch angesehen, dass das CPT dem Staat neben der Reor-

²⁷ Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 31. January to 8 February 2006, S. 114, <<http://www.cpt.coe.int/documents/svn/2008-07-inf-eng.htm>>;

Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 22 December 2003, S. 52, <<http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2004-23-inf-eng.htm>>.

Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 30 September 2003, S. 123 (<http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm>).

²⁸ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003, S. 127, <<http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2004-32-inf-eng.htm>>;

Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 30 September 2003, S. 122, <<http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm>>;

Report to the Cyprus Government on the visit to Cyprus carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 17 December 2004, S. 139, <<http://www.cpt.coe.int/documents/cyp/2008-17-inf-eng.htm>>.

²⁹ Report to the Hungarian Government on the visit to Hungaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 March to 8 April 2005, S. 157, <<http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2006-20-inf-eng.htm>>.

ganisation (Schließung) der konkreten Einrichtungen die Ausarbeitung eines neuen Systems von Sozialfürsorgedienstleistungen vorgeschlagen hat.

4. Einsatz von Zwangsmaßnahmen bei unruhigen Patienten

In jeder Pflegeeinrichtung kann es von Zeit zu Zeit notwendig sein, Zwangsmaßnahmen gegenüber unruhigen und /oder aggressiven Patienten einzusetzen. Das CPT betonte, dass es gerade in diesem Bereich ein besonderes Interesse zeige, denn gerade hier bestehe die Gefahr der Misshandlung und des Missbrauchs.³⁰ In mehreren Berichten werden Fälle beschrieben, in denen die Mitarbeiter Zwangsmittel nicht den Anforderungen entsprechend anwenden konnten. So wurde laut Bericht von 2003 im Jugendheim *Bärby* in Schweden körperliche Gewalt gegenüber Jugendlichen offensichtlich zu leichtfertig eingesetzt.³¹ Stattdessen sollten vor allem verbale Deeskalationstechniken eingesetzt werden und dem gesamten Personal eine Schulung in Kontroll- und Interventionstechniken ermöglicht werden. Zugleich gab das CPT allgemeine Hinweise zu den Verfahrensregeln, die im Fall der Isolierung von Personen eingesetzt werden sollten. So wurde in mehreren Berichten verlangt, alle Fälle einer körperlichen Intervention (manuelle Kontrolle, Gurte, Zwangsjacke, Isolierung) in ein spezielles Register einzutragen.³² Festgestellt wurden Fälle, in denen isolierte Personen unbeaufsichtigt waren oder die Isolation als eine Disziplinarstrafmaßnahme eingesetzt wurde.³³ Insofern wies das CPT darauf hin, dass dann, wenn in Ausnahmefällen körperliche Deeskalationsmaßnahmen eingesetzt werden, diese bei der ersten Möglichkeit zu beenden sind sowie Zwangsmaßnahmen nie als eine Strafmaßnahme eingesetzt oder verlängert werden dürfen. In einigen Fällen hat das CPT die Schließung der in den Pflegeeinrichtungen bestehenden Isolationsräume, die vor Ort auch als *Karzer* bezeichnet werden, was deutlich auf deren

³⁰ Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 30 September 2003, S. 103, <<http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm>>.

³¹ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003, S. 108, <<http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2004-32-inf-eng.htm>>.

³² Ebd., S. 119;

Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 26 April 2002, S. 176, <<http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2004-21-inf-eng.htm>>; Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 30 September 2003, S. 103, <<http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm>>.

³³ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003, S. 120, <<http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2004-32-inf-eng.htm>>;

Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 30 September 2003, S. 103, <<http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm>>;

Report to the Cyprus Government on the visit to Cyprus carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 17 December 2004, S. 137, <<http://www.cpt.coe.int/documents/cyp/2008-17-inf-eng.htm>>;

Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 26 April 2002, S. 176, <<http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2004-21-inf-eng.htm>>.

Strafcharakter hinweist, gefordert. So wird Bulgarien-Bericht von 2003 auch angemerkt, dass die Patienten, obwohl Pflegeheime in den Pflegeheimen *Razdoli* und *Pastra* während des Besuchs die ehemaligen Karzer angeblich nicht mehr benutzt wurden, daran glaubten, dass sie auch weiterhin mit einer Karzer-Strafe belegt werden können.³⁴ In anderen waren die nationalen Regelungen über Zwangsmaßnahmen (Isolation in einem getrennten Raum, bestimmte Fixierungsmethoden) zu ungenau.³⁵ Ausführlicher werden die Interventionsmaßnahmen im 8. und 16. allgemeinen Bericht des CPT behandelt; in Letzterem werden u.a. allgemeine Hinweise zur Auswahl und zum Gebrauch von Interventionsmaßnahmen gegeben.³⁶

5. Schulungsbedarf

Wiederholt hat das CPT mit Nachdruck gefordert, dass Mitarbeiter von Pflegeeinrichtungen, die mit den schwierigen Patienten (u.a. gewalttätigen, unruhigen Patienten und Personen mit psychischen Störungen) arbeiten, entsprechend zu schulen. So wird beispielsweise im Estland-Bericht von 2003 beschrieben, dass im Pflegeheim *Kernu* viele Patienten gegenüber der Delegation des CPT beklagt haben, dass sie verbal und körperlich von anderen Bewohnern der Einrichtung angegriffen werden. Mehrere weibliche Bewohner des Pflegeheims gaben vor, von einer Gruppe männlicher Bewohner ständig „terrorisiert“ und geprügelt zu werden und in ständiger Angst vor derartigen Angriffen zu leben. Die Delegation selbst war Zeuge eines Vorfalls; ein männlicher Patient schlug eine weibliche Patientin, ohne dass der anwesende Mitarbeiter der Einrichtung anforderungsgemäß eingegriffen hätte. In Folge dieses Angriffs erlitt das Opfer einen Bluterguss im Gesicht und an der Oberlippe.³⁷ Das CPT empfahl, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, die Behandlung aggressiver Patienten im Pflegeheim *Kernu* neu zu regeln sowie einen Plan zur Gewaltprävention auszuarbeiten und umzusetzen. Das Komitee empfahl ferner, alle Mitarbeiter daran zu erinnern, dass es ihre Aufgabe ist, die Sicherheit und körperliche Unversehrtheit der Schutzbefohlenen zu gewährleisten und diese vor anderen Patienten zu schützen, die ihnen gegenüber böse Absichten hegen könnten. Auf den Bedarf an vermehrter Schulung im Bereich Zwangsmaßnahmen wurde auch im Bericht an die Regierung Schweden hingewiesen.³⁸

³⁴ Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 22 December 2003, S. 47-48, <<http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2004-23-inf-eng.htm>>.

³⁵ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003, S. 118, <<http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2004-32-inf-eng.htm>>;

Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 30 September 2003, S. 106, <<http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm>>.

³⁶ Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 16. üldaruanne (CPT/Inf(2006) (p 39, 47), <<http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>>.

³⁷ Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 30 September 2003, S. 89, <<http://www.cpt.coe.int/documents/est/2005-06-inf-eng.htm>>.

³⁸ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 January to 5 February 2003, S. 108, <<http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2004-32-inf-eng.htm>>.

6. Notwendigkeit regelmäßiger Inspektionen

In mehreren Berichten wurde festgestellt, dass im Zeitpunkt des Besuchs des CPT Pflegeeinrichtungen niemals von unabhängigen innerstaatlichen Aufsichtsorganen insofern geprüft worden war, ob sich ihre Tätigkeit mit geltendem Recht in Einklang befindet und ob die Rechte der Betroffenen gewährleistet werden.³⁹ In einzelnen Fällen erfolgte laut CPT eine Kontrolle des Einsatzes finanzieller Mittel, nicht aber der Qualität der Dienstleistung. In einigen Fällen forderte das CPT anstelle der zufälligen stichpunktartigen staatlichen Kontrolle ein flächendeckendes Kontrollsystem für derartige Einrichtungen.

VI. Schlussfolgerungen und Vorschläge

Als Ergebnis dieser Untersuchung kann festgestellt werden, dass im Fall der Erbringung von Pflegedienstleistungen notwendigerweise in bestimmten Fällen die Rechte der Dienstleistungsempfänger eingeschränkt werden müssen, um deren eigene Interessen sowie die Interessen anderer Personen in der Einrichtung zu wahren und zu schützen. Die entsprechenden Rechtsvorschriften müssen einschließlich des Gebots, die persönliche Freiheit nur aufgrund eines gerichtlichen Urteils einzuschränken, auf innerstaatlicher Ebene durch Parlamentsgesetz geregelt werden. Bedauerlicherweise hat das Kontrollorgan CPT in mehreren Staaten beobachtet, dass Dienstleistungsempfänger ohne gesetzliche Grundlage in geschlossene Abteilungen des Dienstleisters eingewiesen wurden. Es gibt Anlass für die Vermutung, dass derartige Eingriffe in Grundrechte im Fall der Erbringung von Pflegedienstleistungen auch in den anderen Staaten vorkommen können. Auch wurden Fälle ersichtlich, in denen gegenüber dem Dienstleistungsempfänger Dienstleistungen erbracht wurden, die Rechte sehr stark beschränken, einschränken, und dies allein aus dem Grund, weil vor Ort keine Pflegedienstleistungen entwickelt worden waren, die für die jeweilige Person besser geeignet wären und den Betroffenen weniger belasten würden. Auch hier besteht die Vermutung, dass dies keine Einzelfälle waren, sondern sich Vorfälle wie diese auch in anderen Staaten wiederholen. Häufig sind sich die Dienstleistungsempfänger ihrer eigenen Rechte nicht bewusst; sie wissen nicht, dass sie sowohl innerhalb der Einrichtung eine Beschwerde einlegen als sich auch vertraulich an unabhängige, außerhalb der Einrichtung stehende Einrichtungen wenden oder sogar ein Gericht anrufen können, um sich gegen eine Einweisung gegen ihren Willen zu wehren. Auch derartige Fälle legen eine rechtswidrige Grundrechtsbeschränkung nahe. Besorgniserregend ist schließlich auch das Ergebnis insofern, als mangelnde Kenntnisse und Fertigkeiten des Pflegepersonals des Dienstleisters festgestellt wurden. Da es sich bei den Dienstleistungsempfängern um eine besonders leicht verletzbar Personengruppe handelt, die nicht unbedingt die eigenen Rechte kennt oder den Inhalt dieser Rechte korrekt versteht, sind die Kenntnisse und Fertigkeiten der Dienstleistenden im Hinblick auf die Gewährleistung der Rechte der Dienstleistungsempfänger von entscheidender Bedeutung. Eine besonders heikle Frage bei der Erbringung von Pflegedienstleistungen ist der Einsatz von Zwangsmaßnahmen. Auch insofern hat das CPT darauf hingewiesen,

³⁹ Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 31. January to 8 February 2006, S. 115, <<http://www.cpt.coe.int/documents/svn/2008-07-inf-eng.htm>>;

Report to the Hungarian Government on the visit to Hungaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 March to 8 April 2005, S. 175, <<http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2006-20-inf-eng.htm>>.

dass vor allem fehlende Fertigkeiten und Kenntnisse die Gefahr der Misshandlung der Dienstleistungsempfänger in sich bergen.

Infolge der nur recht beschränkt vorhandenen Ressourcen der vorliegenden Untersuchung können keine umfassenden Antworten auf alle gestellten Fragen gegeben werden. Die Aufsichtsorgane des SPT auf der Ebene der UNO haben keine Berichte über die Prüfung von Pflegeeinrichtungen vorgelegt; das CPT als europäisches Aufsichtsorgan hat Pflegeeinrichtungen lediglich in sehr begrenztem Umfang besucht (in Estland wurden beispielsweise nur drei Pflegeeinrichtungen – die Pflegeheime in *Valkla*, *Kernu* und *Võisiku*) besucht. Die Untersuchung wird des Weiteren dadurch erschwert, dass die Berichte des CPT erst mit zeitlicher Verzögerung veröffentlicht werden; je nach Adressat des Berichts werden diese mit einer Verspätung von bis zu zwei Jahren nach dem Besuch des Staates veröffentlicht. So ist zum Beispiel der Bericht des CPT an die Regierung der Republik Estland anlässlich des Besuchs in Estland 2007 erst im April 2011 erschienen. Es wurde der Schluss gezogen, dass eine genauere Übersicht über die Situation von Personen, die in den Pflegeeinrichtungen Pflegedienstleistungen erhalten, einschließlich der Untersuchung von Grundrechtsbeschränkungen eine Analyse der Tätigkeit der innerstaatlichen Aufsichtsorgane voraussetzt. Zugleich räumte das CPT in mehreren Berichten ein, dass die innerstaatlichen Aufsichtsorgane entweder gar nicht die Lage waren, die Dienstleister zu prüfen oder dies nur in einem sehr beschränkten Umfang getan hatten. Es kann mithin vermutet werden, dass es in der Praxis weitere Fälle gibt, in denen die Grundrechte nicht aufgrund Gesetzes beschränkt werden, und dass diese Fälle möglicherweise nicht aufgedeckt werden. Da das CPT auch die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Rechtsschutzlücken bemängelt hat, kann man davon ausgehen, dass die innerstaatlichen Regelungen nicht immer den Schutz der Grundrechte der in den Pflegeeinrichtungen befindlichen Personen gewährleisten können.

Daher wäre es sinnvoll, die Untersuchung auf der Basis eines Staates oder mehrerer Staaten fortzusetzen und sich auf die Tätigkeit der innerstaatlichen Aufsichtsorgane und deren Feststellungen hinsichtlich der Qualität der Pflegedienstleistungen – einschließlich der Gewährleistung der Grundrechte – zu konzentrieren. Diese Arbeiten sollten das Ziel haben, zu ermitteln, ob die bestehende innerstaatliche Organisation und das entsprechende Überwachungssystem effektiv sind und gewährleisten, dass die Grundrechte der Dienstleistungsempfänger in den Pflegeeinrichtungen nicht gesetzeswidrig eingeschränkt werden. Darüber hinaus wäre es empfehlenswert, eine Fallstudie am Beispiel einer oder mehrerer Einrichtungen, die Pflegedienstleistungen anbieten, durchzuführen. Auf diese Weise ließe sich aufzeigen, wie in der Praxis die Grundrechte und Freiheiten der Personen in Pflegeeinrichtungen eingeschränkt werden, und es könnte geprüft werden, ob eine Änderung des innerstaatlichen Rechts und seiner Anwendung in der Praxis erforderlich ist.