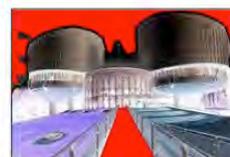


Möllers / van Ooyen

Menschenrechte und Sicherheit

JBÖS – Sonderband 14



Verlag für Polizeiwissenschaft

Martin H. W. Möllers / Robert Chr. van Ooyen

Menschenrechte und Sicherheit

Jahrbuch Öffentliche Sicherheit – Sonderband 14

ISBN 978-3-86676-388-3
Frankfurt a. M. 2014

Verlag für Polizeiwissenschaft

Prof. Dr. Clemens Lorei

Commissioner For Human Rights

Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

Inhalt

1. Einführung*	5	[194]
2. Definitionen	5	[195]
3. Erbringung polizeilicher Dienste: Allgemeine Grundsätze*	7	[197]
4. Aufgabe und Beschaffenheit des Polizeibeschwerdesystems	8	[199]
5. Unabhängige Polizeibeschwerdestelle	9	[200]
6. Arbeitsweise des Polizeibeschwerdesystems*	11	[204]
6.1 Sichtbarkeit und Zugänglichkeit	11	[204]
6.2 Meldung, Erfassung und Zuweisung von Beschwerden	12	[206]
6.3 Vermittlungsprozess	13	[208]
6.4 Untersuchungsprozess	13	[209]
6.5 Beilegung von Beschwerden und Nachprüfung	17	[215]
Literaturhinweise	19	[218]

Danksagung

Der Kommissar dankt dem externen Berater Dr. Graham Smith für seine Hilfe bei der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

* [Anm. MM: Da im Text die „Einführung“ ohne Nr. auftritt, verschieben sich die nachfolgenden Gliederungsnummern bis 6.; ab 6.1 stimmt die Nummerierung wieder. Im Text: „2. Erfüllung polizeilicher Aufgaben – Allgemeine Grundsätze“.]

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

Zusammenfassung

Ein unabhängiges und effektives Polizeibeschwerdesystem ist von grundlegender Bedeutung für einen demokratischen und rechenschaftspflichtigen Polizeidienst.

Eine unabhängige und effektive Untersuchung von Beschwerden stärkt das öffentliche Vertrauen in die Polizei und stellt sicher, dass polizeiliches Fehlverhalten und Misshandlungen durch die Polizei nicht straflos bleiben.

Ein Beschwerdesystem muss in die Lage sein, angemessen und verhältnismäßig mit sehr unterschiedlichen Vorwürfen gegen die Polizei umzugehen und dabei die Schwere der Vorwürfe und die Auswirkungen derselben auf den betroffenen Polizeibeamten* zu berücksichtigen.

Ein Polizeibeschwerdesystem sollte verständlich, offen und zugänglich sein und Aspekte wie Geschlecht, Verhinderung rassistischer Diskriminierung, ethnische Zugehörigkeit, Religion, Glaube, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, Behinderung und Alter positiv betrachten und verstehen. Ein solches Beschwerdesystem sollte effizient und angemessen ausgestattet sein und zur Entwicklung einer Kultur der Verantwortlichkeit ("Caring Culture") bei der Erbringung polizeilicher Dienste beitragen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat fünf Grundsätze für die effektive Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei entwickelt, die auf Artikel 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) basieren:

- **Unabhängigkeit**: zwischen Ermittler und dem von der Beschwerde betroffenen Polizeibeamten sollte weder eine institutionelle noch eine hierarchische Verbindung bestehen. Zudem muss die Unabhängigkeit auch in der Praxis bestehen
- **Angemessenheit**: Die Untersuchungsbefugnis muss auch die Beweiserhebung umfassen, um eine eventuelle Rechtswidrigkeit des beanstandeten Polizeiverhaltens feststellen und die Verantwortlichen identifizieren und bestrafen zu können

* Anm. d. Übers.: Lediglich aus Gründen der Vereinfachung wurde die männliche Form gewählt.

- **Unverzüglichkeit:** Die Untersuchung sollte umgehend und zügig durchgeführt werden, um das Vertrauen in den Rechtsstaat aufrechtzuerhalten
- **Öffentliche Überprüfung:** Verfahrensabläufe und Entscheidungen müssen offen und transparent sein, damit die Rechenschaftspflicht gewährleistet ist
- **Einbeziehung des Opfers:** Beschwerdeführer sollten zur Wahrung ihrer rechtmäßigen Interessen in das Beschwerdeverfahren eingebunden werden.

Diese fünf Grundsätze müssen zwingend bei der Untersuchung eines Todesfalls oder einer schweren Körperverletzung in Polizeigewahrsam, oder als Folge polizeilichen Handelns, beachtet werden. Sie bilden außerdem einen nützlichen Rahmen für die Handhabung aller Beschwerden. Vorbildlich ist der Einsatz einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle, die partnerschaftlich mit der Polizei zusammenarbeitet.

Die unabhängige Polizeibeschwerdestelle sollte die Aufsicht über das Polizeibeschwerdesystem haben und gemeinsam mit der Polizei verantwortlich sein für

- die Sichtbarkeit und das Bekanntmachen des Beschwerdesystems
- die Aufsicht über das Beschwerdesystem,
- die Verfahren zur Meldung, Erfassung und Zuweisung von Beschwerden,
- die Vermittlung in Beschwerdefällen, die nicht untersucht werden,
- die Untersuchung von Beschwerden und
- die Erledigung von Beschwerden und deren Nachprüfung.

Die Aussicht, dass gegen Polizeibeamte, bei denen es konkrete Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten gibt, ein Straf- oder Disziplinarverfahren eingeleitet wird, ist ein wichtiger Schutz gegen Straflosigkeit und unerlässlich für das öffentliche Vertrauen in ein Polizeibeschwerdesystem. Strafverfolgungsbehörden, die Polizei und die unabhängige Polizeibeschwerdestelle sollten ihre Entscheidungen in Straf- oder Disziplinarverfahren jeweils begründen.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

Einführung

1. In den letzten Jahren haben der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) und der Menschenrechtskommissar des Europarates Probleme im Umgang mit Beschwerden gegen die Polizei identifiziert. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu polizeilichem Fehlverhalten und dem Fehlen von effektiven Ermittlungsverfahren und Rechtsmitteln hat sich schnell weiterentwickelt. Das CPT erachtet es nach Besuchen in mehreren Mitgliedstaaten für notwendig, Empfehlungen zur Bekämpfung der Straflosigkeit bei Misshandlungen und Fehlverhalten durch die Polizei auszusprechen. Auch der Menschenrechtskommissar hat in der Vergangenheit bereits über Vorwürfe über polizeiliches Fehlverhalten und Straflosigkeit in einigen Mitgliedstaaten berichtet und Empfehlungen zugunsten unabhängiger Mechanismen für Beschwerden gegen die Polizei ausgesprochen.
2. Zur Entwicklung eines weitergehenden Verständnisses von Beschwerden gegen die Polizei organisierte der Menschenrechtskommissar im Mai 2008 zwei Workshops zu dem Thema der Unabhängigkeit und Effektivität von Beschwerdemechanismen und der Art und Weise wie nationale Strukturen zum Menschenrechtsschutz mit Beschwerden gegen die Polizei umgehen.¹
3. Der Menschenrechtskommissar des Europarates veröffentlicht die vorliegende Stellungnahme zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei im Einklang mit seinem Mandat zur Förderung des Bewusstseins und dem effektiven Schutz von Menschenrechten in den Mitgliedstaaten des Europarates sowie der Bereitstellung von Beratung und Information zum Schutze von Menschenrechten (Artikel 3 und 8 der Resolution (99) 50 des Ministerkomitees).

¹ Expertenworkshop ‚Police Complaints Mechanisms: Ensuring Independence and Effectiveness‘, Straßburg, 26.-27. Mai 2008; und Workshop ‚Complaints against the police – their handling by the national human rights structures‘, Sankt Petersburg, 20.-Mai 2008. Der letztere Workshop wurde im Rahmen des von EU und Europarat eingeführten Programms ‚Joint European Union – Council of Europe Programme‘ organisiert, das darauf abzielt, ein aktives Netzwerk an unabhängigen, außergerichtlichen Menschenrechtsstrukturen aufzubauen, und auch als ‚Peer-to-Peer‘-Projekt bekannt ist.

1. Definitionen

In dieser Stellungnahme werden die nachstehenden Begriffe wie folgt definiert:

4. **Der Begriff Polizei** bezieht sich auf Polizeikräfte oder Polizeidienste im herkömmlichen Sinne und andere öffentlich autorisierte und/oder kontrollierte Dienste, denen vom Staat die Verantwortung für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben unter Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips übertragen wurde. Private Einrichtungen, wie beispielsweise private Sicherheitsdienste, können zwar auch polizeiliche Aufgaben erfüllen, werden von der vorliegenden Stellungnahme jedoch nicht erfasst.
5. **Polizeiliche Dienste** beinhalten die Kompetenzen und Aufgaben der Polizei zum Schutz der Öffentlichkeit, einschließlich
 - der Wahrung des öffentlichen Friedens,
 - der Durchsetzung des Rechts,
 - der Verhütung und Aufdeckung von Straftaten,
 - dem Schutz der Menschenrechte.

Diese Aufgaben sollten im Einklang mit den Grundsätzen der Fairness, Gleichheit und Achtung der Menschenrechte erfüllt werden.

6. **Beschwerde** bezieht sich auf eine Beschwerde gegen polizeiliches Handeln oder einen Polizeibeamten, die bei der zuständigen Behörde eingereicht wurde - entweder bei einer Polizeidienststelle oder einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich hauptsächlich auf Beschwerden gegen polizeiliches Handeln. Beschwerden betreffend Standards für die Polizeiarbeit, bezüglich polizeiinternen Anweisungen oder gegen Richtlinien bestimmter Polizeidienste werden in dieser Stellungnahme als ‚Dienstleistungsbeschwerden‘ bezeichnet, um sie von Beschwerden gegen polizeiliches Handeln zu unterscheiden. Der Kommissar erkennt die Wichtigkeit von ‚Dienstleistungsbeschwerden‘ an, insbesondere im Hinblick darauf, dass alle Beschwerden ernst genommen, angemessen bearbeitet und die aus ihnen gewonnenen Erfahrungen genutzt werden sollen. Daher finden in dieser Stellungnahme solche ‚Dienstleistungsbeschwerden‘ Erwähnung, die für die Erhaltung des öffentlichen Vertrauens in die Polizei und in das Polizeibeschwerdesystem von Bedeutung sind.
7. Falls Artikel 2 der EMRK, das Recht auf Leben, oder Artikel 3, das Verbot der Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, betroffen sind, verlangt die Rechtsprechung des

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dass diese Vorfälle untersucht werden, unabhängig davon, ob eine Beschwerde gegen die Polizei eingelegt wurde oder nicht. Eine Beschwerde zur Untersuchung eines solch schwerwiegenden Vorfalls wird in dieser Stellungnahme als Beschwerde bezeichnet, die in Übereinstimmung mit den fünf EMRK-Grundsätzen für die effektive Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei untersucht werden muss.

8. **Die fünf EMRK-Grundsätze für die effektive Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei** – Unabhängigkeit, Angemessenheit, Unverzüglichkeit, öffentliche Überprüfung, Einbeziehung des Opfers – bezeichnen die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entwickelten Anforderungen an die Untersuchung von schwerwiegenden Vorfällen, die in Verbindung mit der Polizei stehen und die Artikel 2 oder 3 EMRK betreffen (siehe unten, Ziffer 30).
9. **Beschwerdeführer** bezeichnet eine Person, die eine Beschwerde gegen die Polizei vorgebracht hat oder eine Person, die keine Beschwerde vorgebracht hat, aber Opfer (im Todesfall bedeutet ‚Opfer‘ der Hinterbliebene) eines schwerwiegenden Vorfalls geworden ist, in dessen Anschluss von der Polizei oder der unabhängigen Polizeibeschwerdestelle eine Untersuchung durchgeführt wurde, so als wäre eine Beschwerde vorgebracht worden.
10. **Unabhängige Polizeibeschwerdestelle (UPBS)** bezeichnet eine öffentliche Einrichtung, die für die Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei zuständig, nicht mit der Polizei verbunden und unabhängig ist.
11. **Polizeibeschwerdesystem** bezeichnet den funktionalen Rahmen für die Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei in allen Phasen des Beschwerdeverfahrens:
 1. Sichtbarkeit und Zugänglichkeit des Systems: Sensibilisierung der Öffentlichkeit und einfache Einreichung von Beschwerden;
 2. Beschwerdeerhebung, Erfassung und Zuweisung: Die Art und Weise, wie Beschwerden entgegen- und aufgenommen werden, und die Ermittlung der jeweils angemessenen Vorgehensweise für unterschiedliche Arten von Beschwerden;
 3. Vermittlungsverfahren: Die Handhabung von Beschwerden, die nicht untersucht werden;
 4. Untersuchungsverfahren: Der Umgang mit tatsächlich untersuchten Beschwerden

5. Entscheidung: Das Ergebnis der Untersuchung einer Beschwerde
 6. Überprüfungsverfahren: Das Recht des Beschwerdeführers, die Bearbeitung bzw. den Ausgang seiner Beschwerde anzufechten.
12. **Behandlung einer Beschwerde** bezeichnet die Bearbeitung einer Beschwerde auf allen Ebenen des administrativen außergerichtlichen Verfahrens bis hin zu etwaigen Empfehlungen an eine Strafverfolgungsbehörde oder einen Polizeidienst. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich nicht auf etwaige Entscheidungen eines Gerichts oder Ermittlungsgerichts in Verbindung mit einem Straf- oder Disziplinarverfahren gegen einen Polizeibeamten als Folge einer Beschwerde.

2. Erfüllung polizeilicher Aufgaben - Allgemeine Grundsätze

13. International besteht ein breiter Konsens über die Amtsführung der Polizei und wie polizeiliche Aufgaben erfüllt werden sollen.²
14. Die Stellung der Polizei als eine im Fokus der Öffentlichkeit stehende und angesehene öffentliche Einrichtung wird durch mehrere Faktoren bestimmt:
 - Erbringung von zentralen öffentlichen Aufgaben;
 - Sehr häufige Interaktion mit der Öffentlichkeit;
 - Intensive Informationskampagnen zur Verbrechensverhütung, zur öffentlichen Sicherheit und zu strafrechtlichen Ermittlungen sowie Appelle an die Öffentlichkeit zur Unterstützung und Mithilfe;
 - Netzwerk lokaler Polizeistationen und
 - Pflege enger Beziehungen mit den lokalen Gemeinwesen.
15. Im Sinne der unabhängigen, unparteiischen und effektiven Erfüllung polizeilicher Aufgaben und um politische Beeinflussung hierbei zu verhindern, wird der Polizei bei der Ausübung ihrer Pflichten ein weiter Ermessensspielraum gewährt.

2 Siehe beispielsweise: Europarat, Europäischer Kodex der Polizeiethik; Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter, Die Standards des CPT, Kapitel IX. ‚Straflosigkeit bekämpfen‘; UN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen; Europarat, Joint Informal Working Group on Police and Human Rights, Polizeiarbeit in einer demokratischen Gesellschaft – Ist Ihre Dienststelle ein Verteidiger der Menschenrechte?; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Guidebook on Democratic Policing; Internationale Polizeieinsatztruppe der Vereinten Nationen, Commissioner’s Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

16. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Polizei auf der Grundlage von Gesetzen berechtigt, unmittelbaren Zwang auszuüben und verhältnismäßige Gewalt anzuwenden.
17. Angesichts der zunehmenden Komplexität der Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten und durch den großen wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt wurden die Sonderbefugnisse der Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben und die Möglichkeiten des Eingriffs in das Leben der Bürger und die Menschenrechte des Einzelnen immer mehr ausgeweitet.
18. Polizeibeamte sind, wie jedes andere Mitglied der Gesellschaft, an das Rechtsstaatsprinzip gebunden. Die rechtswidrige Ausübung polizeilicher Kompetenzen darf nicht durch Berufung auf rechtmäßige Ermächtigungen zur Anwendung von Gewalt und Zwang vertuscht, entschuldigt oder gerechtfertigt werden. Polizeiethik und die Wahrung professioneller Standards garantieren, dass die polizeilichen Aufgaben in höchster Qualität erfüllt werden. Es darf keine Straflosigkeit für polizeiliches Fehlverhalten oder Misshandlungen geben.
19. Mit der Erweiterung der polizeilichen Befugnisse sind auch die Erwartungen gestiegen, dass die polizeilichen Aufgaben den Grundsätzen von Demokratie, Rechenschaftspflicht und Achtung der Menschenrechte Rechnung tragen. Gemäß der Präambel des UN- Verhaltenskodexes für Beamte mit Polizeibefugnissen soll „jedes Organ der Strafverfolgung [...] repräsentativ für das gesamte Gemeinwesen, dessen Bedürfnissen angemessen und diesem gegenüber rechenschaftspflichtig sein“.
20. Ein regulatorisches Netzwerk verwaltungstechnischer, politischer, rechtlicher und finanztechnischer Mechanismen arbeitet daran, einen demokratischen und rechenschaftspflichtigen Polizeidienst zu gewährleisten, der die Menschenrechte achtet. Ein unverzichtbarer Bestandteil eines solchen Regulierungsnetzwerks ist ein faires und effektives Polizeibeschwerdesystem (UPBS). In den letzten Jahren wurden in verschiedenen Rechtsordnungen auf der ganzen Welt gesetzlich verankerte UPBS eingeführt, um die Handhabung des Beschwerdeprozesses zu beaufsichtigen.

3. Aufgabe und Beschaffenheit des Polizeibeschwerdesystems

21. Polizeiliche Aufgaben sind eng verknüpft mit Streitigkeiten und deren Schlichtung zwischen Einzelpersonen und Personengruppen. Die Polizeipraxis ist daher anfällig für Fehler und Missverständnisse. Eine überlegte Polizeipraxis, die bereit ist gegen Missstände vorzugehen, die bemüht ist Fehler frühstmöglichst zu anerkennen und aus Beschwerden zu lernen, trägt zur Leistungsfähigkeit und zur Steigerung des öffentlichen Vertrauens in die Polizei bei. Ein reaktionsfähiger und –williger, sowie rechenschaftspflichtiger Polizeidienst, der nachweislich bereit ist, sich öffentlicher Bedenken anzunehmen, wird besser geeignet sein, das öffentliche Vertrauen in die Fähigkeit und Bereitschaft der Polizei zur Verhinderung von Straftaten und Machtmissbrauch in den eigenen Reihen sicherzustellen.
22. Die Hauptaufgaben eines Polizeibeschwerdesystems sind:
 - die Befassung mit Beschwerden vom Beschwerdeführern,
 - das Erkennen von polizeilichem Fehlverhalten und gegebenenfalls die Sicherstellung von Beweisen für
 - i. Strafverfahren,
 - ii. Disziplinarverfahren, oder
 - iii. andere Maßnahmen,
 - Zur Verfügungstellung von Feedback an die Polizei von Bürgern die direkte Erfahrungen, mit polizeilichen Dienstleistungen gemacht haben,
 - die Erleichterung des Zugangs zum Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer Verletzung eines Rechts aus der EMRK, wie in Artikel 13 EMRK verlangt,
 - die Prävention von polizeilichem Fehlverhalten und Misshandlungen durch die Polizei,
 - die Festlegung, Überprüfung und Durchsetzung von Standards für die Polizeiarbeit und
 - die Auswertung von Erfahrungen über polizeiliche Richtlinien und die polizeiliche Praxis.
23. Alle Beschwerden, auch 'Dienstleistungsbeschwerden', bieten den Polizeidiensten die Möglichkeit, direkt von der Öffentlichkeit zu lernen und dienen als wichtiger Indikator für die Offenheit und Rechenschaftspflicht der örtlichen Polizei gegenüber der Gemeinde, in der die Polizei tätig ist.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

24. Alle Beschwerden gegen die Polizei, auch 'Dienstleistungsbeschwerden', müssen in angemessener Weise bearbeitet werden, um polizeiliches Fehlverhalten und Misshandlungen durch die Polizei wirksam zu verhindern. Bei den Beschwerden und ihrer Bearbeitung muss je nach Schwere des Vorwurfs und den potenziellen Folgen für den betroffenen Polizeibeamten unterschieden werden.
25. Das Polizeibeschwerdesystem sollte als Ergänzung und nicht als Alternative zu Rechtsbehelfen des Strafrechts, öffentlichen Rechts und Zivilrechts gegen polizeiliches Fehlverhalten bestehen.
26. Im Wesentlichen gibt es vier Arten von Beschwerden gegen das Verhalten eines Polizeibeamten, die Vorwürfe betreffen bezüglich
 - des Fehlverhaltens, das Fragen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit aufwirft,
 - der Verletzung eines Menschenrechts oder eines Grundrechts,
 - des Fehlverhaltens, das Fragen der disziplinarischen Verantwortlichkeit aufwirft und
 - mangelhafter oder unangemessener Arbeitsleistungen.
27. Das Verfahren für weniger schwerwiegende Beschwerden sollte nicht so bürokratisch sein, dass ein potenzieller Beschwerdeführer vom Vorbringen seiner Beschwerde abgehalten werden könnte. Wenn eine Beschwerde ein Straf- oder Disziplinarverfahren nach sich zieht, müssen ausreichende Schutzmechanismen zum Schutz der Rechte des betroffenen Polizeibeamten bestehen.
28. Ein Polizeibeschwerdesystem sollte verständlich, offen und zugänglich sein und Aspekte wie Geschlecht, Verhinderung rassistischer Diskriminierung, ethnische Zugehörigkeit, Religion, Glaube, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität, Behinderung und Alter berücksichtigen und dafür sensibilisiert sein. Ein solches Beschwerdesystem sollte effizient und angemessen ausgestattet sein und zur Entwicklung einer Kultur der Verantwortlichkeit in der Erfüllung polizeilicher Aufgaben beitragen.

4. Unabhängige Polizeibeschwerdestelle

29. Ein unabhängiges und effektives Beschwerdesystem ist maßgeblich für die Schaffung und Wahrung des öffentlichen Vertrauens in die Polizei und dient als grundsätzlicher Schutz vor Misshandlungen und Fehler-

halten. Eine unabhängige Polizeibeschwerdestelle (UPBS) sollte in einem solchen System eine zentrale Rolle spielen.

30. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat zu Artikel 2 und 3 EMRK fünf Grundsätze für die effektive Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei ausgearbeitet:
1. **Unabhängigkeit:** zwischen Ermittlern und den von der Beschwerde betroffenen Polizeibeamten sollte weder eine institutionelle noch eine hierarchische Verbindung bestehen, und es sollte auch eine tatsächliche Unabhängigkeit bestehen³
 2. **Angemessenheit:** Die Untersuchungsbefugnis muss auch das Erheben von Beweisen umfassen, um eine eventuelle Rechtswidrigkeit des beanstandeten Polizeiverhaltens feststellen und die Verantwortlichen identifizieren und bestrafen zu können;⁴
 3. **Unverzüglichkeit:** Die Ermittlungen sollte umgehend und zügig durchgeführt werden, um das Vertrauen in das Rechtsstaatsprinzip aufrechtzuerhalten;⁵
 4. **Öffentliche Überprüfung:** Verfahrensabläufe und Entscheidungsfindung sollten zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht offen und transparent ablaufen;⁶
 5. **Einbeziehung des Opfers:** Beschwerdeführer sollten zur Wahrung ihrer rechtmäßigen Interessen in das Beschwerdeverfahren eingebunden werden.⁷
31. Artikel 2 und 3 EMRK sind grundlegende Bestimmungen, in denen Grundwerte der demokratischen Gesellschaftsordnung der Mitgliedstaaten des Europarats verankert sind.⁸ Die fünf EMRK-Grundsätze über die effektive Ermittlung von Beschwerden gegen die Polizei dienen zwei wesentlichen Zwecken. Sie wurden zum einen entwickelt, um sicherzustellen, dass Einzelpersonen einen wirksamen Rechtsbehelf ge-

³ Siehe beispielsweise: Ramsahai/Niederlande (Antragsnr. 52391/99), Urteil vom 15. Mai 2007; Bati/Türkei (Antragsnummern 33097/96 und 57834/00), Urteil vom 3. Juni 2004.

⁴ Siehe beispielsweise: Nachova/Bulgarien (Antragsnummern 43577/98 und 43579/98), Urteil vom 6. Juli 2005; Aksoy/Türkei (100/1995/606/694), Urteil vom 18. Dezember 1996.

⁵ Siehe beispielsweise: Isayeva/Russland (Antragsnummern 5794/00, 57948/00 und 57949/00), Urteil vom 24. Februar 2005; Aydin/Türkei (57/1996/676/866), Urteil vom 25. September 1997.

⁶ Siehe beispielsweise: Ognyanova/Bulgarien (Antragsnr. 46317/99), Urteil vom 23. Februar 2006; Chitayev/Russland (Antragsnr. 59334/00), Urteil vom 18. Januar 2007.

⁷ Siehe beispielsweise: McKerr/Vereinigtes Königreich (Antragsnr. 28883/95), Urteil vom 4. Mai 2001.

⁸ Siehe beispielsweise: McCann/Vereinigtes Königreich (17/1994/464/545), Urteil vom 20. Februar 1995; Selmouni/Frankreich (Antragsnr. 25803/94), Urteil vom 28. Juli 1999.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

gen einen mutmaßlichen Verstoß gegen Artikel 2 oder 3 EMRK haben.⁹ Zum anderen sollen die fünf Grundsätze vor Verletzungen dieser Menschenrechte schützen, indem sie einen effektiven Ermittlungsrahmen bereitstellen, der tatsächlich in der Lage ist, die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen.¹⁰

32. Falls Artikel 2 oder 3 EMRK betroffen sind, ist als Mindestanforderung durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die fünf Grundsätze eingehalten werden. Zur Erreichung dieses Ziels hat das CPT die Schaffung eines vollwertigen und unabhängigen Untersuchungsorgans empfohlen.¹¹
33. Die fünf Grundsätze bilden darüber hinaus ein hilfreiches Bezugssystem für die Handhabung aller Beschwerden. Die Existenz einer unabhängigen Polizeibeschwerdestelle (UPBS) mit umfassenden Kompetenzen zur Aufsicht über das gesamte Polizeibeschwerdesystem wird den Grundsatz der Unabhängigkeit stärken. In dieser Stellungnahme werden Verfahren für ein die Menschenrechte achtendes Polizeibeschwerdesystem vorgeschlagen, das angemessen und verhältnismäßig auf alle Beschwerden reagiert.
34. Auf formell-gesetzlicher Grundlage sollte eine UPBS etabliert werden mit der allgemeinen Zuständigkeit für die Aufsicht über das Polizeibeschwerdesystem und mit der ausdrücklichen Zuständigkeit, Beschwerden, die Artikel 2 und 3 EMRK betreffen, in Übereinstimmung mit dem EMRK-Unabhängigkeitsgrundsatz zu untersuchen. Regelungen in Form von beispielsweise Verordnungen, rechtsverbindlichen Richtlinien und Statuten werden notwendig sein, um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der Polizei und der UPBS sowie die faire, unabhängige und effektive Bearbeitung aller Beschwerden zu gewährleisten.
35. Diejenigen UPBS, die in den letzten Jahren in einer Anzahl von europäischen Rechtsordnungen geschaffen wurden, bestehen entweder in Form spezialisierter Ombudsmann-Institutionen oder ständiger Kommissionen. Sowohl die Ernennung eines Polizei-Ombudsmannes oder

9 Siehe beispielsweise: *Salman/Türkei* (Antragsnr. 21986/93), Urteil vom 27. Juni 2000, Ziffer 123.

10 Siehe beispielsweise: *Nachova/Bulgarien* (Antragsnummern 43577/98 und 43579/98), Urteil vom 6. Juli 2005, Ziffer 110.

11 Die Standards des CPT, Kapitel IX., Ziffer 38.

die Einsetzung einer Polizeibeschwerdekommision, bestehend aus Beauftragten und einem Vorsitzenden, sind geeignet, um ein faires, unabhängiges und effektives Beschwerdesystem zu überwachen. Die UN-Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise nationaler Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte (Pariser Grundsätze) sind für die Bewertung des Maßes an Unabhängigkeit und die Arbeitsweise von UPBS von Bedeutung. Natürlich werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben und die Polizeisysteme der jeweiligen Mitgliedstaaten genau wie historische, politische und kulturelle Gegebenheiten in diesen Staaten eine große Rolle bei der institutionellen Ausgestaltung eines UPBS spielen.

36. Die UPBS muss in ihrem Handeln transparent und rechenschaftspflichtig sein. Jeder Ombudsmann oder Kommissar für Beschwerden gegen die Polizei sollte von einer gesetzgebenden Versammlung oder einem Ausschuss gewählter Vertreter berufen werden. Der Ombudsmann oder Kommissar ist dem berufenden Organ gegenüber verantwortlich. Die Versammlung oder Ausschuss sollen keine ausdrücklichen Verantwortlichkeiten für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben innehaben.¹²
37. Der UPBS müssen ausreichend öffentliche Mittel zur Erfüllung ihrer Pflichten bezüglich der Ermittlungs- und Aufsichtsarbeit zur Verfügung stehen. Die Ermittler der UPBS müssen mit allen polizeilichen Befugnissen ausgestattet sein, damit sie in der Lage sind, faire, unabhängige und effektive Ermittlungen durchführen zu können.
38. Die UPBS sollte repräsentativ für alle unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sein und sicherstellen, dass alle, die von einem Polizeibeschwerdesystem betroffen sind, mit einbezogen werden. Darunter fallen Beschwerdeführer und ihre Vertreter, Polizeidienste und repräsentative Berufsverbände, zentrale und lokale Regierungseinheiten mit Zuständigkeiten für die Polizeiarbeit, Staatsanwälte, örtliche Organisationen und Nichtregierungsorganisationen mit einem Interesse an der Polizeiarbeit.

12 Die UPBS muss in ihrem Handeln transparent und rechenschaftspflichtig sein. Jeder Ombudsmann oder Kommissar für Beschwerden gegen die Polizei sollte von einer gesetzgebenden Versammlung oder einem Ausschuss gewählter Vertreter berufen werden. Der Ombudsmann oder Kommissar ist dem berufenden Organ gegenüber verantwortlich. Die Versammlung oder Ausschuss sollen keine ausdrücklichen Verantwortlichkeiten für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben innehaben.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

39. Die UPBS sollte die operative Unabhängigkeit der Polizei respektieren und den Leiter der Polizeibehörde in seinem Amt als Inhaber der Disziplinalgewalt für den Polizeidienst unterstützen. Es sollte immer sichergestellt werden, dass die klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen Polizei und UPBS beachtet wird, wobei die Polizei in vollem Umfang mit der UPBS zusammenarbeiten sollte. Dies wird dazu beitragen, hohe Verfahrensstandards zu gewährleisten und die Erfüllung polizeilicher Aufgaben zu verbessern.
40. Die UPBS sollte für die Untersuchung von Beschwerden zuständig sein, die
 - Artikel 2 oder 3 der EMRK betreffen oder
 - Fragen einer strafrechtlichen oder disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit aufwerfen.Des Weiteren kann die Polizei Beschwerden freiwillig an die UPBS übergeben. Das für die Polizei zuständige Regierungsmitglied kann die UPBS auffordern, einen Fall zu untersuchen, wenn davon ausgegangen wird, dass dies im öffentlichen Interesse ist. Die UPBS kann sich von sich aus in die Ermittlungen eines Falles einschalten, wenn sie davon ausgeht, dass dies im öffentlichen Interesse liegt.¹³
41. Die Polizei sollte für die Untersuchung von Beschwerden zuständig sein, falls
 - Artikel 2 oder 3 der EMRK nicht betroffen sind;
 - keine Fragen strafrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Verantwortlichkeit vorliegen;
 - die Verantwortlichkeit für die Bearbeitung der Beschwerde von der UPBS an die Polizei übertragen wurde.

5. Arbeitsweise des Polizei-Beschwerdesystems

6.1 Sichtbarkeit und Zugänglichkeit

42. Die Polizei und die UPBS sollten gemeinsam für die Sichtbarkeit und die Zugänglichkeit des Polizeibeschwerdesystems verantwortlich sein.

¹³ Siehe beispielsweise: *Acar/Türkei* (Antragsnr. 26307/95), Urteil vom 8. April 2004, Ziffer 221.

Der hohe öffentliche Bekanntheitsgrad der Polizei und aufgrund ihrer regelmäßigen Interaktion mit der Bevölkerung ist die Polizei ideal dafür geeignet, um die Öffentlichkeit für das unter UPBS-Aufsicht stehende Polizeibeschwerdesystem zu sensibilisieren.

43. Beispiele bewährter Praktiken („good practice“) sind:
 - Informationen zum Beschwerdeverfahren in Materialien der Öffentlichkeitsarbeit der Polizei,
 - die gut sichtbare Auslage von Informationen zum Beschwerdeverfahren in allen Räumlichkeiten der Polizei, besonders in Bereichen wo Personen in Gewahrsam gehalten werden,
 - inhaftierten Personen schriftlich darüber informieren, wie und wo sie nach ihrer Entlassung eine Beschwerde vorbringen können,
 - ein ‚Beschwerde-Informationen-Merkblatt‘ für Polizeibeamte im Dienst, das an Mitglieder der Öffentlichkeit ausgehändigt werden kann, die Ihre Unzufriedenheit gegenüber der Polizei ausgedrückt haben,
 - die Auslage in öffentlichen Bereichen unter der Kontrolle von Strafrechtsorganen, wie z. B. Staatsanwaltschaft, Bewährungshilfe, Gefängnisse und Gerichte von Informationen zu Beschwerden gegen die Polizei und
 - die Auslage an öffentlichen Orten außerhalb des Strafjustizsystems, wie z. B. Gemeinschaftsorganisationen, Beratungsstellen und Wohlfahrtsverbänden von Informationen zu Beschwerden gegen die Polizei.
44. Polizeibeamte kommen bei ihrer Arbeit regelmäßig mit Menschen aller möglichen sozialen Schichten in Kontakt, und die soziale Stellung potenzieller Beschwerdeführer kann Einfluss darauf haben, ob diese sich trauen, das Beschwerdesystem zu nutzen. Der Zugang zum System sollte durch die Polizei und die UPBS gewährleistet werden. Für verfahrenssichere Beschwerdeführer, die sich ihres Rechts auf Beschwerde bewusst sind und sofort und direkt mit der Polizei in Verbindung treten möchten, sollten verschiedene Arten des Zugangs zur Polizei zur Verfügung stehen. Verfahrensunsichere Beschwerdeführer, die es vorziehen, Rat zu suchen und sich nicht direkt an die Polizei wenden wollen, sollten ebenfalls uneingeschränkten und umfassenden Zugang zum Beschwerdesystem erhalten.
45. Beschwerdeführern sollte es möglich sein, einen Rechtsbeistand, Vertreter oder Dritten ihrer Wahl zu ernennen, der auf allen Ebenen des Beschwerdeverfahrens in ihrem Namen handelt. Beschwerdeführer soll-

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

ten zur Wahrung ihrer rechtmäßigen Interessen finanzielle Unterstützung für Rechtsberatung und Rechtsvertretung erhalten.

46. Der Zugang zum Polizeibeschwerdesystem für Beschwerdeführer oder ihre benannten Vertreter kann auf verschiedene Arten erfolgen, insbesondere
 - persönlich in den Räumlichkeiten der Polizei, entweder zum Zeitpunkt des Ereignisses, das zu der Beschwerde geführt hat, oder danach, telefonisch per Anruf bei der Polizei oder der UPBS,
 - per Fax an die Polizei oder die UPBS,
 - per Brief an die Polizei oder die UPBS oder
 - elektronisch über E-Mail bzw. Internet an die Polizei oder die UPBS.
47. Polizeibeamte, die sich mit allgemeinen Anfragen der Bürger befassen, sei es im Bereich des Publikumsverkehrs eines Polizeireviers oder am Telefon, sollten geschult werden und in der Lage sein, grundlegende Auskünfte zum Beschwerdesystem geben zu können.

6.2 Meldung, Erfassung und Zuweisung von Beschwerden

48. Sämtliche Todesfälle oder Fälle von schweren Körperverletzungen in Polizeigewahrsam oder in Verbindung mit der Erfüllung polizeilicher Aufgaben müssen baldmöglichst zur Erfassung an die UPBS weitergeleitet werden.¹⁴
49. Bei einem Todesfall oder einer schweren Körperverletzung muss die UPBS auch ohne Vorliegen einer Beschwerde und auch bei fehlender Einwilligung des Opfers, bzw. - bei einem Todesfall - des/der Hinterbliebenen, zur unverzüglichen Untersuchung des Vorfalls befugt sein.¹⁵
50. Potenzielle Beschwerdeführer und ihre benannten Vertreter, die ihre Beschwerde persönlich oder telefonisch vorbringen möchten, sollten von der Polizei und der UPBS respektvoll behandelt und als Bürger in Ausübung ihrer Rechte angesehen werden.

¹⁴ Siehe beispielsweise: Ramsahai/Niederlande (Antragsnr. 52391/99), Urteil vom 15. Mai 2007, Ziffer 339.

¹⁵ Siehe beispielsweise: Ramsahai/Niederlande (Antragsnr. 52391/99), Urteil vom 15. Mai 2007, Ziffer 339.

51. Beschwerde kann bei der Polizei oder der UPBS eingelegt werden.
52. Alle Beschwerden sollten von der UPBS erfasst werden. Alle bei der Polizei eingelegten Beschwerden sollten zur Erfassung an die UPBS weitergeleitet werden.
53. Misshandlungsvorwürfe oder Berichte über mutmaßliches Fehlverhalten der Polizei, die gegenüber einem Gerichtsbeamten vorgebracht werden, sollten protokolliert und an die UPBS zur Erfassung weitergeleitet werden.¹⁶ Gleiches gilt wenn einem Gerichtsbeamten glaubhafte Beweise betreffend Misshandlungen oder Fehlverhalten der Polizei vorliegen.
54. Wenn gegenüber einem Mitarbeiter der Strafrechtspflege¹⁷ oder einem Angehörigen eines medizinischen Berufs Misshandlungsvorwürfe oder Berichte über mutmaßliches Fehlverhalten der Polizei vorgebracht werden, oder wenn dieser glaubhafte Beweise für einen solchen Fall besitzt, so sollte er ermutigt werden, den Fall zur Erfassung an die UPBS weiterzuleiten.
55. Die Polizei sollte in der Lage sein, die Beschwerden direkt nach ihrer Erhebung und noch vor der Erfassung durch die UPBS zu bearbeiten, die
 - einer Beschwerdekategorie angehören, die in den Zuständigkeitsbereich der Polizei fällt und
 - die auf Wunsch des Beschwerdeführers von der Polizei, ohne Einbeziehung der UPBS, bearbeitet werden sollen.
56. Die UPBS sollte dafür zuständig sein, die Beschwerden zu kategorisieren und die Vorgehensweise festzulegen. Bei Erfassung einer Beschwerde können unter anderem folgende Entscheidungen getroffen werden:
 - der Fall wird nicht weiter verfolgt mit der Begründung, dass der Beschwerdeführer keinen Grund zu einer Beschwerde hatte,
 - der Fall wird auf Anweisung des Beschwerdeführers nicht weiter verfolgt, die Beschwerde wird als ‚Dienstleistungsbeschwerde‘ eingestuft und an die zuständige Behörde weiterleitet,

¹⁶ Siehe beispielsweise: Die Standards des CPT, Kapitel IX., Ziffer 28.

¹⁷ Siehe beispielsweise: Aksoy/Türkei (100/1995/606/694), Urteil vom 18. Dezember 1996, Ziffern 56 und 99.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

- die Entscheidung der Polizei, sich der Beschwerde noch vor Weiterleitung an die UPBS anzunehmen, wird bestätigt,
- falls die Beschwerde in Verbindung mit einem noch ausstehenden Strafverfahren vorgebracht wurde, wird Rücksprache mit der zuständigen Ermittlungsbehörde gehalten und entschieden, ob die Entscheidung über die Zuweisung der Beschwerde unter Umständen erst nach Beendigung dieses Verfahrens gefällt werden sollte,
- die Beschwerde wird zur Vermittlung an die Polizei weitergeleitet,
- die Beschwerde wird zur Untersuchung an die Polizei weitergeleitet oder
- die Beschwerde wird an einen UPBS-Ermittler weitergeleitet.

6.3 Vermittlungsprozess

57. Eine Beschwerde, die einer Fachperson belanglos erscheinen mag, kann für einen Bürger von erheblicher Bedeutung sein. Die Art und Weise, wie solche Beschwerden gehandhabt werden, wirken sich auf das öffentliche Vertrauen in das Polizeibeschwerdesystem und die Polizei aus.
58. In Ihren Kontakten mit der Öffentlichkeit beschäftigen sich Polizeibeamte regelmäßig mit Klagen, ohne dass eine formelle Beschwerde notwendig wäre. Oft kann in solchen Fällen mit einer Erklärung, der Anerkennung eines unterschiedlichen Standpunktes oder einer Entschuldigung Abhilfe geschaffen werden. In Fällen, in denen ein relativ unkompliziertes Missverständnis oder Verständigungsproblem zwischen einem Polizeibeamten und einem Bürger zu einer Beschwerde führt, ist es für die Polizei bzw. die UPBS unter Umständen nicht notwendig, eine langwierige und kostspielige Ermittlung durchzuführen. Darüber hinaus dürfte eine solche Untersuchung nicht den Erwartungen eines Beschwerdeführers auf rasche und einfache Beilegung seiner unkomplizierten Beschwerde entsprechen. Für solche Beschwerden sollten Vorgehensweisen zur Beilegung durch Vermittlung oder andere weniger formelle Verfahren gefunden werden.
59. Der für die Bearbeitung einer durch Vermittlung beizulegenden Beschwerde zuständige Polizeibeamte muss Informationen über die Beschwerde und über die von Beschwerdeführer und betroffenem Polizeibeamten gewünschte weitere Vorgehensweise einholen und, falls notwendig, einen Vermittler benennen.

60. Eine durch Vermittlung beizulegende Beschwerde kann mit Zustimmung des Beschwerdeführers und des Polizeibeamten, gegen den die Beschwerde erhoben worden ist, beispielsweise wie folgt zufriedenstellend und rasch beigelegt werden:
- durch einen Brief eines hochrangigen Polizeibeamten, in dem über den beanstandeten Vorfall Rechenschaft abgelegt wird und der, gegebenenfalls, eine Entschuldigung enthält,
 - durch ein Treffen zwischen dem Beschwerdeführer, in Anwesenheit des benannten Vertreters, und einem hochrangigen Polizeibeamten,
 - durch Zahlung einer freiwilligen Zuwendung oder
 - durch ein Treffen zwischen dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Polizeibeamten, auf Wunsch in Anwesenheit der jeweiligen Vertreter, einberufen von einem hochrangigen Polizeibeamten oder einem unabhängigen Vermittler.
61. Beschwerdeführer sollten das Recht haben, die Handhabung oder Beilegung ihrer durch Vermittlung beizulegenden Beschwerde durch die Polizei anzufechten, indem sie bei der UPBS ein Rechtsmittel einlegen können.

6.4 Untersuchungsprozess

62. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erfordert, dass Beschwerden, die Artikel 2 und 3 EMRK betreffen, entsprechend der fünf EMRK-Grundsätze zur effektiven Ermittlung von Beschwerden gegen die Polizei untersucht werden. Diese Rechtsprechung bildet darüber hinaus auch ein hilfreiches Bezugssystem für das gesamte polizeiliche Beschwerdeverfahren.

Unabhängigkeit

63. Die Existenz einer UPBS mit umfassenden Kompetenzen zur Aufsicht über das gesamte Polizeibeschwerdesystem ist ein wichtiger Beitrag zum Grundsatz der Unabhängigkeit. Die Zuständigkeit der UPBS für die Erfassung und Zuweisung der Bearbeitung von Beschwerden entspricht in vollem Umfang der Erwartung, dass zwischen Ermittler und dem Polizeibeamten, gegen den die Beschwerde erhoben worden ist, neben der praktischen Unabhängigkeit auch keine institutionelle oder

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

- hierarchische Verbindung bestehen sollte.¹⁸ Es müssen Kriterien aufgestellt werden, um festzulegen, wer für die Untersuchung einer Beschwerde zuständig ist und wer sie durchführen soll.
64. Die Schwere einer Beschwerde, bezogen auf das durch den Beschwerdeführer Erlebte, die Auswirkungen der Beschwerde auf den betroffenen Polizeibeamten, sowie das öffentliche Interesse spielen eine wichtige Rolle bei der Festlegung, wer für eine Ermittlung verantwortlich sein soll.
 65. Verfügbare Ressourcen werden mit darüber entscheiden, welche Organisation – die Polizei oder die UPBS – die Untersuchung durchführen und den Großteil der Kosten übernehmen soll.
 66. Beispiele für die Zusammenarbeit zwischen UPBS und Polizei im Einklang mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit, der Schwere der Beschwerde und den Auswirkungen auf das Ressourcenmanagement sind:
 - Die UPBS trägt die Verantwortung für eine durch UPBS-Ermittler durchgeführte Untersuchung einer Beschwerde, die Artikel 2 oder 3 der EMRK betrifft;¹⁹
 - Die UPBS trägt die Verantwortung für die Untersuchung einer Beschwerde, die Fragen einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit aufwirft, und die von Ermittlern der UPBS oder der Polizei geprüft werden kann;
 - Die UPBS oder die Polizei tragen die Verantwortung für die Untersuchung einer Beschwerde, die ein anderes als in Artikel 2 und 3 in der EMRK verbürgtes Recht betrifft, , oder Fragen einer disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit aufwirft, und die von Ermittlern der UPBS oder der Polizei geprüft werden kann;
 - Bei einer Beschwerde betreffend mangelhafter oder unangemessener polizeilicher Arbeitsleistung, die gegebenenfalls zu Ermittlungen führen kann, trägt die Polizei die Verantwortung;
 - Die UPBS trägt die Verantwortung für die Untersuchung eines Vorfalls, der trotz des Fehlens einer Beschwerde erfasst wurde, und der von Ermittlern der UPBS oder der Polizei untersucht werden kann.

¹⁸ Siehe beispielsweise: Ramsahai/Niederlande (Antragsnr. 52391/99), Urteil vom 15. Mai 2007, Ziffer 325.

¹⁹ Siehe beispielsweise: Ramsahai/Niederlande (Antragsnr. 52391/99), Urteil vom 15. Mai 2007, Ziffern 337-340.

Angemessenheit

67. Der Grundsatz der Angemessenheit soll sicherstellen, dass Untersuchungen von Beschwerden gegen die Polizei effektiv sind und dass die Möglichkeit besteht, die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen.
68. Zur Wahrung des Rechtsstaatsprinzips müssen bei der Untersuchung einer Beschwerde gegen das Verhalten eines Polizeibeamten dieselben Verfahren eingehalten werden – insbesondere Verfahrensgarantien für den betroffenen Polizeibeamten – wie dies bei der Untersuchung eines mutmaßlichen Fehlverhaltens eines Bürgers der Fall wäre.
69. Erfordernisse an die gründliche und umfassende Untersuchung einer Beschwerde gegen die Polizei sind unter anderem
 - die Aufnahme einer vollständigen und korrekten Aussage des Beschwerdeführers in der alle Umstände der Beschwerde ausgeführt sind,²⁰
 - angemessene Bemühungen bei der Ermittlung von Zeugen, sowohl in der Öffentlichkeit²¹ als auch unter Polizeibeamten,²² um vollständige und korrekte Aussagen zu erhalten,²³
 - die Befragung des beschuldigten Polizeibeamten, bevor er Absprachen mit Kollegen treffen konnte, unter Beachtung aller ihm als Beschuldigten zustehenden Rechte,
 - angemessene Anstrengungen, alle kriminaltechnischen²⁴ und medizinischen Beweise²⁵ sicherzustellen, zusammenzutragen und zu analysieren,
 - die Ermittlung auf der Grundlage begründeter Verdachtsmomente auszurichten und nicht Beweise außer acht zu lassen, die die Beschwerde belegen²⁶ oder vorgebrachte Beweise gegen die Be-

20 Siehe beispielsweise: Cobzaru/Rumänien (Antragsnr. 48254/99), Urteil vom 26. Juli 2007, Ziffer 71.

21 Siehe beispielsweise: Ognyanova/Bulgarien (Antragsnr. 46317/99), Urteil vom 23. Februar 2006, Ziffer 110.

22 Siehe beispielsweise: Velikova/Bulgarien (Antragsnr. 41488/98), Urteil vom 18. Mai 2000, Ziffer 79.

23 Siehe beispielsweise: Assenov/Bulgarien (90/1997/874/1086), Urteil vom 28. Oktober 1998, Ziffer 103.

24 Siehe beispielsweise: Ramsahai/Niederlande (Antragsnr. 52391/99), Urteil vom 15. Mai 2007, Ziffer 329.

25 Siehe beispielsweise: Aksoy/Türkei (100/1995/606/694), Urteil vom 18. Dezember 1996, Ziffer 56.

26 Siehe beispielsweise: Aydin/Türkei (57/1996/676/866), Urteil vom 25. September 1997, Ziffer 98.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

schwerde, insbesondere Aussagen von Polizeibeamten, unkritisch zu akzeptieren,²⁷

- die Untersuchung aller Beschwerden gegen diskriminierendes Verhalten der Polizei, namentlich rassistische Diskriminierung²⁸ oder Diskriminierung aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Glaube, Geschlecht, Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung, Behinderung, Alter oder anderen Gründen und
- vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, die beim Nachweis einer Diskriminierung bestehen, hat ein Ermittler die zusätzliche Pflicht, alle verfügbaren Tatsachen gründlich zu prüfen, um mögliche diskriminierende Beweggründe aufzudecken.²⁹

Unverzüglichkeit

70. Der Grundsatz der Unverzüglichkeit verlangt eine rechtzeitige, umgehende und zügige, faire und effektive Untersuchung von Beschwerden.³⁰ Verzögerungen könnten zum Verlust wichtiger Beweismittel führen und die Durchführung einer zweckmäßigen Untersuchung unmöglich machen.³¹
71. Wird eine Beschwerde nicht umgehend und angemessen zügig untersucht, könnte dies den Eindruck erwecken, dass die Ermittlung nicht durchgeführt werden soll oder dass eine Kollusion zwischen den Ermittlern und den Polizeibeamten, gegen die sich die Beschwerde richtet, vorliegt, um ein Fehlverhalten zu vertuschen.³² Eine Verzögerung ist unfair gegenüber dem Polizeibeamten, gegen den sich die Beschwerde

27 Siehe beispielsweise: Cobzaru/Rumänien (Antragsnr. 48254/99), Urteil vom 26. Juli 2007, Ziffer 72.

28 Siehe beispielsweise: Nachova/Bulgarien (Antragsnummern 43577/98 und 43579/98), Urteil vom 6. Juli 2005, Ziffern 162-168; und Empfehlung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz in Bezug auf Beschwerden in Verbindung mit Rassendiskriminierung: Allgemeine Politikempfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der Polizeiarbeit, Ziffer 51.

29 Siehe beispielsweise: Nachova/Bulgarien (Antragsnummern 43577/98 und 43579/98), Urteil vom 6. Juli 2005, Ziffern 160- 164.

30 Siehe beispielsweise: Ognyanova/Bulgarien (Antragsnr. 46317/99), Urteil vom 23. Februar 2006, Ziffer 114.

31 Siehe beispielsweise: Aydin/Türkei (57/1996/676/866), Urteil vom 25. September 1997, Ziffer 108.

32 Siehe beispielsweise: Ramsahai/Niederlande (Antragsnr. 52391/99), Urteil vom 15. Mai 2007, Ziffer 330.

richtet und kann einem Verfahrensmisbrauch gleichkommen, der dazu führen kann, dass ein Straftäter trotz umfassender Beweise gegen ihn nicht zur Verantwortung gezogen wird.³³

72. Der Grundsatz der Unverzüglichkeit spielt eine entscheidende Rolle bei der Wahrung des Vertrauens in das Rechtsstaatsprinzip und dem Erhalt des zentralen Prinzips der Polizeiarbeit, dass Polizeibeamte während des Beschwerdeverfahrens sowohl rechtlichen Schutz genießen als auch vor dem Gesetz rechenschaftspflichtig sind.
73. Die Wahrung des Grundsatzes der Unverzüglichkeit wird erreicht durch
 - das zügige Umsetzen der Verfahrensabläufe zur Erhebung, Erfassung und Zuweisung der Beschwerde, die die vollständige Mitwirkung und Zusammenarbeit der Polizei mit der UPBS bei der Untersuchung von Beschwerden, besonders zur Beweissicherung bei schwerwiegenden Vorfällen und wenn Polizeibeamte vor den Ermittlern der UPBS am Tatort eintreffen³⁴ und
 - die Rechtzeitigkeit der Durchführung einer gründlichen und umfassenden Untersuchung und der Ermittlung der Beschwerde.

Öffentliche Überprüfung

74. Zweck des Prinzips der öffentlichen Überprüfung ist es sowohl praktisch als auch theoretisch die Rechenschaftspflicht durchzusetzen. Dabei müssen der vertrauliche Charakter und mögliche sensible Tatbestände der Untersuchung einer Beschwerde gegen polizeiliches Verhalten berücksichtigt werden. Das notwendige Ausmaß der öffentlichen Überprüfung kann von Fall zu Fall variieren.³⁵
75. Der Grundsatz der öffentlichen Überprüfung und der Grundsatz der Einbeziehung des Opfers sind eng miteinander verbunden. Grundsätzlich sollte davon ausgegangen werden, dass Berichte und andere Dokumente zugänglich gemacht werden, insbesondere dem Beschwerdeführer. Die Offenlegung von Dokumenten, die die Gründe für eine Entscheidung darlegen, kann dazu beitragen, etwaige Bedenken, dass poli-

33 Siehe beispielsweise: Bati/Türkei (Antragsnummern 33097/96 and 57834/00), Urteil vom 3. Juni 2004, Ziffer 147.

34 Siehe beispielsweise: Ramsahai/Niederlande (Antragsnr. 52391/99), Urteil vom 15. Mai 2007, Ziffer 338.

35 Siehe beispielsweise: Isayeva/Russland (Antragsnummern 5794/00, 57948/00 und 57949/00), Urteil vom 24. Februar 2005, Ziffer 213.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

zeitliches Fehlverhalten straflos bleiben könnte, zu entkräften.³⁶ In manchen Fällen, beispielsweise bei einem Todesfall oder einer schweren Verletzung in Polizeigewahrsam, kann es notwendig sein, eine öffentliche Untersuchung vor einem Richter³⁷ durchzuführen oder eine öffentliche Anhörung in einem polizeilichen Disziplinarverfahren abzuhalten.

76. Wenn Beschwerdeführer nach Abschluss des Beschwerdeverfahrens keinen Zugang zu Berichten und Dokumenten erhalten, könnte ihnen dadurch die Möglichkeit vorenthalten werden, die Art und Weise wie ihre Beschwerde behandelt oder entschieden wurde anzufechten.³⁸

Einbeziehung des Opfers

77. Der Grundsatz der Einbeziehung des Opfers, durch seine Beteiligung an der Untersuchung der Beschwerde, dient dazu, seine rechtmäßigen Interessen im Beschwerdeverfahren zu wahren.³⁹ Die UPBS bzw. der für die Untersuchung der Beschwerde zuständige Polizeibeamte sollte eng mit dem Beschwerdeführer zusammenarbeiten, um die Beteiligung desselben zu gewährleisten, ohne Beeinträchtigung der Interessen des Polizeibeamten, gegen den die Beschwerde erhoben worden ist. Der Beschwerdeführer sollte konsultiert und über Entwicklungen während der Ermittlung seiner Beschwerde regelmäßig informiert werden.⁴⁰
78. Es ist wichtig, dass der Grundsatz der Einbeziehung des Opfers sinnvoll und tatsächlich angewandt wird und nicht leere Rhetorik bleibt. Die Interessen des, aufgrund der gemachten Erfahrungen möglicherweise traumatisierten, Beschwerdeführers, welchem das Vertrauen in die Polizei fehlt oder welcher das Polizeibeschwerdesystem nicht versteht, sind nicht gewahrt, wenn er oder sie Schwierigkeiten hat, mit der Polizei oder der UPBS bezüglich der Beschwerde in Verbindung zu treten

36 Siehe beispielsweise: McKerr/Vereinigtes Königreich (Antragsnr. 28883/95), Urteil vom 4. Mai 2001, Ziffer 338.

37 Siehe beispielsweise: Edwards/Vereinigtes Königreich (Antragsnr. 46477/99), Urteil vom 14. März 2002, Ziffer 84.

38 Siehe beispielsweise: Oğur/Türkei (Antragsnr. 21594/93), Urteil vom 20. Mai 1999, Ziffer 92.

39 Siehe beispielsweise: Güleç/Türkei (54/1997/838/1044), Urteil vom 27. Juli 1998, Ziffer 82.

40 Siehe beispielsweise: Edwards/Vereinigtes Königreich (Antragsnr. 46477/99), Urteil vom 14. März 2002, Ziffer 84.

und zu stehen. Opferbetreuung und -beratung sollte traumatisierten Beschwerdeführern während der Ermittlung der Beschwerde zur Verfügung stehen, um ihnen bei der Bewältigung ihrer Schwierigkeiten zu helfen. Zur wirksamen Wahrung ihrer rechtmäßigen Interessen sollten Beschwerdeführer Zugang zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung haben.⁴¹

79. Durch Einhaltung des Grundsatzes der Einbeziehung des Opfers, besonders dann, wenn Rechtsvertretung verfügbar ist, wird dem Beschwerdeführer die Möglichkeit gegeben, das Verfahren zu überprüfen und unfaire und unwirksame Methoden anzufechten. Dadurch wird auch die Unabhängigkeit erhöht, da sichergestellt wird, dass die Interessen des Beschwerdeführers nicht gegenüber den Interessen eines einflussreichen Polizeidienstes an den Rand gedrängt werden.

6.5 Beilegung von Beschwerden und Nachprüfung

80. Bei der Ausfertigung des Untersuchungsberichts müssen die zuständigen Ermittler der UPBS bzw. der Polizei objektives und unvoreingenommenes Urteilsvermögen walten lassen, um über die Beschwerde zu entscheiden und festzustellen, ob sie auf Grundlage der Beweise aufrechtzuerhalten ist. Wenn ein Beschwerdeführer die Handhabung oder das Resultat seiner Beschwerde anfechten möchte, so sollte dies entweder durch das Einlegen eines Rechtsbehelfs bei der UPBS, wenn die Untersuchung von der Polizei durchgeführt wurde, oder durch richterliche Überprüfung möglich sein, wenn die Untersuchung von der UPBS durchgeführt wurde.
81. Nach Beendigung des Ermittlungsverfahrens bestehen im wesentlichen fünf Handlungsmöglichkeiten:
- keine weitere Handlung, gegen einen Polizeibeamten wird ein Strafverfahren eröffnet,
 - gegen einen Polizeibeamten wird ein Disziplinarverfahren eröffnet,
 - die Polizeiführung geht informell gegen einen Beamten vor oder
 - aufgrund der gewonnenen Erfahrungen werden Änderungen in der Polizeipraxis herbeigeführt.

41 Siehe beispielsweise: Empfehlung der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz in Bezug auf Beschwerden in Verbindung mit Rassendiskriminierung: Allgemeine Politikempfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der Polizeiarbeit, Ziffer 51.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

Beschwerdeführer sollten schriftlich und mündlich über die Art der Entscheidung über ihre Beschwerde in Kenntnis gesetzt werden.

82. Das Aussicht, dass Polizeibeamte, denen ein Fehlverhalten nachgewiesen werden kann, ein Straf- oder Disziplinarverfahren droht, ist ein wichtiger Schutz gegen polizeiliche Straflosigkeit⁴² und ist unerlässlich für das öffentliche Vertrauen in ein Polizeibeschwerdesystem.⁴³ Polizeibeamte unterliegen der straf- und disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit, unabhängig von Ermittlungen aufgrund von Beschwerden. Die ihnen zustehenden Rechte und Verfahrensgarantien gehen jedoch über den Gegenstand dieser Stellungnahme hinaus. Es wird davon ausgegangen, dass Beamte dem regulären Strafprozessrecht unterstehen, zu dem auch die gebotenen Verfahrensgarantien gehören, und dass Disziplinarmaßnahmen in den Zuständigkeitsbereich des Polizeidienstes fallen.
83. Ein Modell zur Durchführung von Straf- und Disziplinarverfahren gegen Polizeibeamte infolge von Beschwerden ist, dass sie im Rahmen der regulären Strafjustiz oder polizeilichen Disziplinarmaßnahmen erfolgen. Liegen Beweise vor, die zu einem Verfahren führen könnten, sollte die UPBS ihren Untersuchungsbericht an die Strafverfolgungsbehörde zur Entscheidung über ein etwaiges Strafverfahren und an die Polizei zur Entscheidung über ein etwaiges Disziplinarverfahren weiterleiten.
84. Die Strafverfolgungsbehörde und die Polizei sollten die Empfehlungen aus dem Untersuchungsbericht in ihre Entscheidung über Straf- bzw. Disziplinarverfahren mit einbeziehen. Die zuständige Strafverfolgungsbehörde, die Polizei und die UPBS sollten alle ihre Entscheidungen bei Straf- oder Disziplinarverfahren begründen.⁴⁴
85. In manchen Mitgliedstaaten bestehen Bedenken, dass die enge Zusammenarbeit von Polizei und Strafverfolgungsbehörde in regulären Strafverfahren die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Strafverfolgung gegen Polizeibeamte untergraben könnte. Eine große Sorge ist, dass die Zusammenarbeit von polizeilichen Ermittlern und Staatsanwälten bei

⁴² Die Standards des CPT, Kapitel IX., Ziffer 31.

⁴³ Siehe beispielsweise: Guja/Moldau (Antragsnr. 14277/04), Urteil vom 12. Februar 2008, Ziffer 88.

⁴⁴ Siehe beispielsweise: McKerr/Vereinigtes Königreich (Antragsnr. 28883/95), Urteil vom 4. Mai 2001, Ziffer 157.

Verfahren gegen Polizeibeamte die Unabhängigkeit der Staatsanwälte beeinträchtigen kann. Um dieses Problem zu lösen, sind in einigen Rechtsordnungen spezialisierte Strafverfolgungsbehörden mit eigenen Ermittlern eingeführt worden, um Beschwerden gegen Polizeibeamte zu untersuchen und Strafverfahren zu führen.

86. Diese Art eines unabhängigen Strafverfolgungssystems für Polizeibeschwerden könnte an ein Polizeibeschwerdesystem unter der Leitung einer UPBS angepasst werden. Der UPBS könnten nach dem Beispiel einiger europäischer Ombudsmann-Institutionen, die in eigener Kompetenz Anklage vor Gericht erheben können, ähnliche Befugnisse übertragen werden, die sie in die Lage versetzen, nach Abschluss der Untersuchung einer Beschwerde Anklage vor Gericht zu erheben. Selbstverständlich wären die Verfassung und das Rechtssystem eines jeden Mitgliedstaates maßgeblich dafür, wie eine solche Zuständigkeit umgesetzt werden könnte. Dabei müssen insbesondere das Bestehen von Verfahrensgarantien und der Schutz der Rechte des beschuldigten Polizeibeamten im Strafverfahren beachtet werden.
87. Aus allen Beschwerden können Lehren gezogen werden. Selbst wenn letztendlich festgestellt wird, dass der Beschwerdeführer keinen Grund zu einer Beschwerde hatte, so kann daraus etwas über die Beziehungen der Polizei zur Bevölkerung gelernt werden. Die statistische und empirische Auswertung und Analyse von Beschwerden ist von grundlegender Bedeutung für die demokratische und rechenschaftspflichtige Polizeiarbeit. Eine UPBS ist an der Schnittstelle zwischen polizeilicher Tätigkeit und den Erfahrungen der Gesellschaft angesiedelt und ist daher besonders dafür geeignet, sowohl die Polizei als auch die Öffentlichkeit fachkundig zu beraten, wenn es um höhere Effektivität der Erfüllung polizeilicher Aufgaben oder um die Verbesserung der Beziehungen der Polizei zur Bevölkerung geht. Wenn es die Polizei oder die UPBS nach Beilegung oder Auswertung einer Beschwerde für angemessen erachtet, etwaige gewonnene Erfahrungen umzusetzen, so sollte dies nach Rücksprache mit der jeweils anderen Partei geschehen.

Commissioner For Human Rights: Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vom 12. März 2009

Literatur

- Europarat (2001), *Europäischer Kodex der Polizeiethik*, Empfehlung Nr. 10/2001 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten (verabschiedet vom Ministerkomitee am 19. September 2001 auf der 765. Sitzung der Stellvertreter der Minister)
- Europarat – Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (2006), *Die Standards des CPT: "Inhaltliche" Abschnitte der Jahresberichte des CPT*, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2006
- Europarat – Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2007), *Allgemeine Politikempfehlung Nr. 11 zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen in der Polizeiarbeit*
- Europarat – Joint Informal Working Group on Police and Human Rights (2000), *Polizeiarbeit in einer demokratischen Gesellschaft – Ist Ihre Dienststelle ein Verteidiger der Menschenrechte?*
- Internationale Polizeieinsatztruppe der Vereinten Nationen (1996), *Commissioner's Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina*
- Menschenrechtskommissar des Europarates (2007), *There must be no impunity for police violence*, „Viewpoint“ vom 3. Dezember 2007, unter www.commissioner.coe.int
- Menschenrechtskommissar des Europarates (2008), *Bericht zum Expertenworkshop 'Police Complaints Mechanisms: Ensuring Independence and Effectiveness'*, CommDH(2008)16, unter www.commissioner.coe.int
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (2008), *Guidebook on Democratic Policing, Ratgeber des Leitenden Beraters für Polizeiangelegenheiten der OSZE*
- Vereinte Nationen (1979), Resolution 169 der 34. Tagung der Generalversammlung, 34/169. *Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen*
- Vereinte Nationen - Generalversammlung (1993), *Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise nationaler Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte* (Pariser Grundsätze), angefügt an die Resolution der UN-Generalversammlung über nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (A/RES/48/134, 85. Plenarsitzung am 20. Dezember 1993)