

Dänemark – Mechanismen zur Einforderung der Rechenschaftspflicht der Polizei

Auszugsweise Übersetzung aus dem Englischen, Georg Warning, 27.4.2008

Verbindlich ist einzig das Original

Englischer Titel: Denmark: Police Accountability Mechanisms, Amnesty International, April 2008, Ai Index EUR 18/001/2008

Einleitung

Amnesty International ist besorgt, dass die in Dänemark existierenden Mechanismen zur Untersuchung von Vorwürfen der Verletzung der Menschenrechte durch Polizeibeamte das Recht der Opfer auf Wiedergutmachung und Entschädigung missachten. Das gegenwärtige System stellt nicht sicher, dass solche Vorwürfe zügig, gründlich, unabhängig und unparteilich untersucht werden, dass diejenigen, die für solche Verletzungen verantwortlich sind, vor Gericht gestellt werden, und dass die Opfer eine angemessene – auch finanzielle – Entschädigung erhalten. Die fünf in diesem Bericht vorgestellten Fälle werfen Licht auf eine ganze Reihe mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen, von unverhältnismäßiger Gewaltanwendung, über körperliche Misshandlung bis hin zum Tod im Gewahrsam. In diesen fünf Fällen haben die mutmaßlichen Opfer oder die Angehörigen mutmaßlicher Opfer versucht, Wiedergutmachung über die entsprechenden, ihnen offen stehenden Instanzen zu erlangen. Sie sagen, dass ihre Beschwerden nicht wirksam untersucht wurden. Viele andere haben Amnesty International zudem berichtet, dass sie keine Beschwerde bei den zuständigen Stellen eingereicht haben, weil sie kein Vertrauen haben, dass ihr Recht auf Wiedergutmachung und Entschädigung durch eine unabhängige und effektive Untersuchung gewahrt wird.

Amnesty International ist bekannt, dass die Regierung ein Komitee damit betraut hat, das gegenwärtige System für Beschwerden gegen die Polizei zu beurteilen, und dass dieses Komitee seine Ergebnisse und möglichen Vorschläge für Korrekturmaßnahmen voraussichtlich noch im Jahr 2008 veröffentlichen wird. Der vorliegende Bericht mit seinen Empfehlungen stellt den Beitrag von Amnesty International zur Beurteilung des derzeitigen Systems im Rahmen der internationalen Menschenrechtsstandards dar, um ein wirksames, unparteiliches Polizeibeswerdesystem zu erreichen. Amnesty International übt schon seit langem Kritik an den Mechanismen zur Untersuchung mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibeamte in Dänemark.

Die ersten Äußerungen der Kritik erfolgten 1994 mit dem Bericht „Dänemark: Polizeiliche Misshandlungen“ (Ai Index: EUR 18/01/94). Der Bericht griff eine Reihe von Fällen mutmaßlicher Misshandlungen durch die Polizei und unverhältnismäßiger Gewaltanwendung auf, darunter auch die Demonstrationen in Norrebro vom 18.-19. Mai 1993, bei denen 11 Personen Schusswunden und andere Verletzungen erlitten, sowie Polizeioperationen in Christiania im Zeitraum 1992-3.

In Zusammenhang mit den Operationen in Christiania konzentrierte sich ai auf die weit verbreitete Anwendung der fixierten Beinfesselung (fixed leg-lock) als Zwangsmittel und forderte die Behörden auf, diese Praxis zu verbieten. Die Praxis wurde in der Folge tatsächlich verboten.

Und schließlich machte Amnesty International auch auf den Fall von Benjamin Christian Schou aufmerksam, der in der Zeit zwischen der Festnahme und dem Transport zur Polizeiwache einen Erstickungsanfall und einen Herzinfarkt erlitt und schwere Gehirnschäden davontrug. Der Fall hatte in Dänemark eine Debatte über die Wirksamkeit und Unparteilichkeit des Polizeibeschwerdesystems ausgelöst.

Die damaligen Empfehlungen konzentrierten sich auf die Verfahren zur Reaktion auf Beschwerden gegen die Polizei und zu deren Untersuchung. (Amnesty International erkannte an, dass die Regierung zum Zeitpunkt des Berichts begonnen hatte, dieses weiter unten eingehend erklärte Verfahren zu überprüfen). Amnesty International forderte die Regierung auf, dafür zu sorgen, dass alle Institutionen, die für die Bearbeitung von Beschwerden gegen Polizeipraktiken verantwortlich sind, künftig vollständig unparteilich und unabhängig vorgehen und entscheiden.

Amnesty International empfahl weiterhin, dass:

- die Beschwerdeinstanz aus Personen zusammengesetzt sein sollte, die als unabhängig und rechtschaffen bekannt sind und nicht der Polizei angehören, und dass die Beschwerdeinstanz einen eigenen Stab unabhängiger Ermittler zur Verfügung haben sollte, um die Beschwerden zu untersuchen.

- die Beschwerdeinstanz mit allen erforderlichen Vollmachten ausgestattet sein sollte, um Beschwerden gegen die Polizei zu untersuchen. Sie sollte das Recht haben, Zeugen vorzuladen und verbindlich Beweismittel und Dokumente anzufordern.

- die Beschwerdeinstanz sollte mindestens folgende Vollmachten besitzen: Sie sollte entscheiden, ob ein Fall abgeschlossen werden oder eine Entschuldigung ausgesprochen werden sollte. Sie sollte den entsprechenden Behörden empfehlen, eine angemessene Entschädigung an die Opfer zu zahlen. Sie sollte eine Empfehlung abgeben, ob gegen den Täter ein Straf- oder ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden soll.

- Amnesty International empfahl weiter, dass zur Wahrung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Polizeibeschwerdeverfahrens in der Beschwerdeinstanz keine Polizeibehörden vertreten sein sollten und alles Erdenkliche unternommen werden sollte, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei zu gewährleisten.

Zu jenem Zeitpunkt hatte der Justizminister bereits ein Komitee damit beauftragt, Empfehlungen für ein neues Beschwerdesystem abzugeben. Als Reaktion auf die Empfehlungen des Komitees verabschiedete das dänische Parlament Bestimmungen für ein neues Beschwerdesystem, die am 1. Januar 1996 in Kraft traten.

Das derzeitige Polizeibeschwerdesystem ist seit über 11 Jahren in Kraft. Der vorliegende Bericht untersucht dieses System im Kontext von fünf beispielhaften Fällen von Beschwerden wegen polizeilicher Misshandlungen vor dem Hintergrund der Empfehlungen, die Amnesty International 1994 ausgesprochen hat, und der internationalen Menschenrechtsnormen.

Das jetzige System ersetzte das oft kritisierte System der lokalen Beschwerderäte. Unter dem vorigen System saß die Polizei in den Beschwerderäten und war an der Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei beteiligt, und auch an der

Beschlussfassung wirkte sie mit. Die lokalen Beschwerderäte standen im Ruf, nur selten zugunsten der Beschwerdeführenden zu entscheiden. Im Vergleich zum vorigen System hat das jetzige von sechs regionalen Polizeibeschwerderäten die krassesten Unzulänglichkeiten beseitigt. In den Polizeibeschwerderäten sitzen keine Polizisten. AnwältInnen haben jedoch Amnesty International darauf hingewiesen, dass die Verbesserungen im Vergleich zum vorigen System sehr bescheiden sind. Einige raten ihren MandantInnen, keine Zeit und keine Energie damit zu vergeuden, dort eine Beschwerde einzureichen, da nach ihrer Einschätzung nur eine geringe Aussicht auf eine günstige Entscheidung besteht. Andere meinen, dass die Polizeibeschwerderäte als unabhängiges Gremium zwar eine Verbesserung darstellten, sind jedoch zugleich der Ansicht, dass diese Räte mehr Vollmachten erhalten sollten, damit sie überhaupt etwas bewirken können.

Bei Beschwerden gegen die Polizei werden die Ermittlungen von der regionalen Staatsanwaltschaft geführt, die auch in erster Instanz entscheidet. Bevor sie die Entscheidung über den Fall ausfertigt, muss sie dem regionalen Polizeibeschwerderat den Fall und den Entwurf der Entscheidung vorlegen. Der Rat kann dem Entwurf der regionalen Staatsanwaltschaft zustimmen oder auch nicht, bindend ist die Meinung des Rates in keinem Fall. Der Rat kann zwar bei der Generalstaatsanwaltschaft Berufung einlegen, dies geschieht aber nur höchst selten. Wenn der Rat der beabsichtigten Entscheidung der regionalen Staatsanwaltschaft nicht zustimmt, weist die Staatsanwaltschaft in ihrer schriftlichen Entscheidung an die Beschwerde führende Person auf diese abweichende Meinung hin. Sowohl die Beschwerde führende Person als auch betroffene PolizeibeamtInnen können bei der Generalstaatsanwaltschaft Berufung gegen die Entscheidung einlegen, unabhängig davon, welche Meinung der Rat vertritt.

Während der Debatte im dänischen Parlament vor der Verabschiedung des heutigen Beschwerdesystems wurde auch die Befürchtung geäußert, dass dieses System keine wesentliche Veränderung oder Verbesserung des alten Systems darstelle. Die KritikerInnen waren besorgt, dass die regionalen Staatsanwaltschaften angesichts der fehlenden Trennung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft auf den unteren Ebenen des Justizsystems bei ihren Ermittlungen und bei der Entscheidungsfindung die notwendige Unparteilichkeit und Objektivität missen lassen würden.

Selbst das Visionskomitee der Regierung, das von dieser den Auftrag erhielt, Empfehlungen für eine neue Struktur der Polizei und der Staatsanwaltschaft abzugeben, stellt in seinem Bericht vom Mai 2005 fest, dass das jetzige System der Verschmelzung von Polizei und Staatsanwaltschaft auf lokaler Ebene, das nur in Dänemark und Norwegen so praktiziert wird, der Unabhängigkeit der Verfolgungsbehörde bei der Überwachung der Rechtmäßigkeit polizeilichen Vorgehens im Prinzip nicht förderlich ist.

Die Jahresberichte der Generalstaatsanwaltschaft belegen statistisch, dass nur sehr wenig Fälle damit enden, dass die Beschwerde führenden Personen eine Entscheidung zu ihren Gunsten erreichen. So wurden in den Jahren 2004 und 2005 nur in 6 bzw. 9 Fällen Gründe für Kritik gefunden. Die Behörden behaupten, dass dies als Indiz für die unbegründete Natur der Beschwerden zu sehen sei. RechtsanwältInnen andererseits zeigen sich besorgt darüber, dass so wenige Beschwerden Erfolg haben, und sie verorten die Hauptursache dafür in der

fehlenden Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, mit der Beschwerden gegen die Polizei bearbeitet werden.

Im vorliegenden Bericht beleuchtet Amnesty International fünf Fälle, bei denen Einzelpersonen oder ihre Angehörigen sich beschwert haben, dass sie Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei geworden seien. Diese Fälle lassen Zweifel an der Gründlichkeit und Unparteilichkeit der Ermittlungen aufkommen, und sie stellen die fehlende Trennung zwischen Polizei und Strafverfolgungsbehörde sowie die undurchsichtige Entscheidungsfindung in Frage.

Generell genießt die Polizei in der dänischen Öffentlichkeit den Ruf, dass sie ihre Vollmachten zurückhaltend und umsichtig einsetzt (IFKA 1999, Finanzministerium 1981-198(8?), Vision Committee Mai 2005, Eurobarometer 2006, Nationale Polizeiübersicht 2007). Auch muss jede PolizeibeamtIn eine Ausbildung an der Polizei-Akademie absolvieren (43 Monate inkl. Anwärterdienst), deren Ziel es ist, sie (ihn) darauf vorzubereiten, den Anforderungen des Berufs auf professionelle Art und im Rahmen des Gesetzes gerecht zu werden. Bei einem Personalstand von rund 11.000 PolizeibeamtInnen kommt es jedoch – erst recht im Hinblick auf die konfliktreiche Natur dieser Tätigkeit – immer wieder zu Fehlern und Fehlverhalten. Es ist entscheidend, dass solche Fehler und Fehlverhalten auf transparente, unparteiische, unabhängige und effektive Art angegangen werden, in Einklang mit dem dänischen Recht und internationalen Menschenrechtsstandards.

In diesem Bericht macht Amnesty International der dänischen Regierung eine Reihe von Empfehlungen, deren Umsetzung zu einer verbesserten Achtung und Schutz der Menschenrechte, zu mehr Rechtsstaatlichkeit und zu erhöhtem Vertrauen der Öffentlichkeit und der Polizei in ein faires, unabhängiges und wirksames System zur Behandlung von Beschwerden gegen die Polizei führen könnte. Die Empfehlungen umfassen: Die Trennung von Polizei und Staatsanwaltschaft, eine gründliche Überprüfung der gegenwärtigen Praktiken und die Schaffung eines neuen Beschwerdesystems.

Die Organisation empfiehlt insbesondere, dass die regionalen Staatsanwaltschaften durch eine unabhängige Beschwerdeinstanz ersetzt werden sollen, die das Recht hat, Beschwerden gegen die Polizei zu untersuchen und über sie zu entscheiden. Diese Instanz sollte keine institutionellen, strukturellen oder sonstige Verbindungen oder Verflechtungen mit der Polizei oder Staatsanwaltschaft aufweisen.

Die Beschwerdeinstanz sollte rechtlich bindende Entscheidungen treffen können, dass zum Beispiel eine Entschuldigung auszusprechen ist oder das Vorgehen zu kritisieren ist. Auch sollte die Beschwerdeinstanz das Recht haben, Empfehlungen abzugeben, dass disziplinarische Maßnahmen einzuleiten sind, und die Disziplinarbehörde sollte verpflichtet sein, die Beschwerdeinstanz über den Ausgang des Disziplinarverfahrens zu informieren.

Darüber hinaus sollte die Beschwerdeinstanz das Recht haben, Empfehlungen an die regionale Staatsanwaltschaft auszusprechen, ob das Beschwerdeverfahren eingestellt oder strafrechtliche oder andere Maßnahmen eingeleitet werden sollen. Die Beschwerdeinstanz sollte Entscheidungen der regionalen Staatsanwaltschaft vor Gericht anfechten dürfen.

Und schließlich empfiehlt Amnesty International, den Schutz der Rechte von Opfern polizeilichen Fehlverhaltens auszubauen, damit die Opfer ihr Recht auf Wiedergutmachung und Entschädigung ausüben können. Dies umfasst auch das Recht der Beschwerde Führenden auf kostenlosen Rechtsbeistand, das Recht auf eine unabhängige ärztliche Zweituntersuchung und das Recht der Angehörigen einer im Polizeigewahrsam gestorbenen Person, bei der Autopsie oder einer unabhängigen Untersuchung der Todesursache durch eine Ärztin eigener Wahl vertreten zu sein. Die Kosten hat der Staat zu tragen. Der verstärkte Schutz der Opferrechte umfasst auch das Recht, gegen jede Einstellung oder Nichtbearbeitung einer Beschwerde vor Gericht zu klagen.

Der vorliegende Bericht von Amnesty International beruht auf Gerichtsunterlagen in Beschwerdefällen und anderen Strafverfahren, auf amtlichen Dokumenten, Medienberichten und Dokumentarfilmen, auf Gesprächen mit AnwältInnen, Opfern oder ihren Angehörigen, und auf Treffen mit VertreterInnen des Justizministeriums, der Generalstaatsanwaltschaft und des Polizeibeschwerderats.

Einschlägige internationale Menschenrechtsstandards

Die Qualität, mit der die Polizei ihre Arbeit in Dänemark ausübt, ist entscheidend, um die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte und die Lebensqualität in diesem Land sicherzustellen.

Bei ihrer Beobachtung und Berichterstattung über die Einhaltung der Menschenrechte analysiert Amnesty International die einheimische Gesetzgebung und Praktiken im Rahmen der internationalen Menschenrechtsstandards. Diese Standards fordern, dass die Polizei die Rechte des Einzelnen achtet und schützt, dass Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei und anderes Fehlverhalten einer unabhängigen, unparteilichen, zügigen und gründlichen Untersuchung unterzogen werden, dass die Behörden die Verantwortlichen vor Gericht stellen und sicherstellen, dass die Opfer eine Wiedergutmachung erhalten. Die internationalen Menschenrechtsstandards, die für die Analyse des Systems zur Bearbeitung von Vorwürfen polizeilichen Fehlverhaltens in Dänemark maßgeblich sind, umfassend verbindliche internationale Menschenrechtsabkommen, sowie Standards unterhalb der Vertragsebene, die ausführliche Richtlinien über die Umsetzung der Abkommen enthalten. Die entscheidenden internationalen Menschenrechtsabkommen sind: Der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte, das Europäische Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und das Abkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Zu den wichtigsten, nicht als Vertrag umgesetzten Standards gehören: Die UN-Mindestgrundsätze zur Anwendung von Gewalt und Handfeuerwaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, der UN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen und der Europäische Kodex für Polizeiethik. (Eine ausführliche Liste einschlägiger internationale Standards findet sich in „Amnesty International: 10 grundlegende Menschenrechtsstandards für Beamte mit Polizeibefugnissen, 1998, Ai-Index: POL 30/04/18.“).

Das Recht auf wirksame Abhilfe

Der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte, Art. 2, Abs. 3a: Hiernach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass jede Person, deren in diesem Vertrag verankerten Rechte oder Freiheiten verletzt wurden, Zugang

zu wirksamer Abhilfe hat. Das gilt auch, wenn die Rechtsverletzung von einer in amtlicher Eigenschaft tätigen Person begangen wurde. Das aufgrund des Pakts eingesetzte Menschenrechtskomitee hat hierzu den Allgemeinen Kommentar Nr. 7 herausgegeben (über wirksame Untersuchungen und Abhilfe für Opfer von Folter oder anderen Misshandlungen).

Das Europäische Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Art. 13: Hiernach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass jede Person, deren in diesem Abkommen verbrieften Rechte und Freiheiten verletzt werden, ein Recht auf wirksame Abhilfe vor einer nationalen Instanz erhalten. Das gilt auch, wenn die Rechtsverletzung von einer in amtlicher Eigenschaft tätigen Person begangen wurde. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat aus den Artikeln 2 (Recht auf Leben) und 3 (Schutz vor Folter und anderer Misshandlung) des Abkommens die Pflicht der Staaten abgeleitet, eine zügige, unabhängige und wirksame Untersuchung sicherzustellen.

Das UN-Abkommen gegen die Folter, Artikel 12, 13 und 16: Hiernach haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden eine zügige und unparteiliche Untersuchung von Folter- und Misshandlungsvorwürfen einleiten. Sie müssen das Recht einer Beschwerde führenden Person gewährleisten, dass ihr Fall zügig und unparteilich von einer zuständigen Behörde untersucht wird.

Die UN-Mindestgrundsätze zur Anwendung von Gewalt und Handfeuerwaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen, Grundsatz 22 und 23: Hiernach sind die Regierungen und die Gesetzvollzugsorgane verpflichtet, wirksame Melde- und Kontrollverfahren einzurichten und dafür zu sorgen, dass Personen, die von der Anwendung von Gewalt oder von Schusswaffen betroffen waren, bzw. deren gesetzlichem Vertreter Zugang zu einem unabhängigen Verfahren einschließlich einem Gerichtsverfahren erhalten. Falls die betroffene Person ums Leben gekommen ist, haben auch ihre Angehörigen das selbe Recht auf ein wirksames Rechtsmittel.

Der Europäische Kodex für Polizeietik, Abschnitt VI, Grundsätze 59-62: Hierin ist u.a. festgelegt, dass die Polizei gegenüber dem Staat, den Bürgern und ihren Vertretern rechenschaftspflichtig ist und dass sie einer wirksamen, externen Aufsicht unterliegen müssen. Weiterhin ist darin festgelegt, dass die staatliche Aufsicht unter der gesetzgebenden, ausführenden und richterlichen Gewalt aufzuteilen ist. Und schließlich haben die Behörden für die Schaffung wirksamer und unparteilicher Beschwerdeverfahren gegen die Polizei zu sorgen.

Standards zum Recht auf Leben und zum Verbot der Folter und anderer Misshandlungen

Das Recht auf Leben

Das Europäische Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 2, und der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte, Artikel 6, verpflichten die Staaten, das Recht auf Leben eines jeden Menschen zu achten und zu schützen.

Der Europäische Kodex für Polizeietik, Grundsatz 35, besagt, dass die Polizei und alle polizeilichen Institutionen das Recht jedes Menschen auf Leben achten müssen.

Verbot der Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
 Das UN-Abkommen gegen die Folter, Artikel 2, verlangt, dass jede Vertragspartei wirksame gesetzgeberische, administrative und gerichtliche oder andere Maßnahmen ergreift, um Folterungen auf jedem seiner Rechtsprechung unterstehenden Territorium zu unterbinden.

(AdÜ: Nach einer anderen Interpretation müsste es lauten: um Folterungen jeder seiner Rechtsprechung unterstehenden Person zu unterbinden – darum geht es z.B., wenn Bundeswehrsoldaten in Afghanistan Gefangene an afghanische oder US-amerikanische Folterer ausliefern).

Artikel 1 des UN-Abkommens gegen die Folter definiert Folter als *"jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden. Der Ausdruck umfasst nicht Schmerzen oder Leiden, die sich lediglich aus gesetzlich zulässigen Sanktionen ergeben, dazu gehören oder damit verbunden sind."*

Weiterhin verpflichtet Artikel 16, Abs. 1, jeden Vertragsstaat, *"in jedem seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiet andere Handlungen zu verhindern, die eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe darstellen, ohne der Folter im Sinne des Artikels 1 gleichzukommen, wenn diese Handlungen von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis begangen werden."*

Der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte, Artikel 7, und das Europäische Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 3, erlegen den Staaten die Pflicht auf, das Recht jedes Menschen zu achten und zu schützen, keiner Folter oder anderen Misshandlung unterworfen zu werden.

Der Europäische Kodex für Polizeiethik erklärt in Grundsatz 36, dass die Polizei unter keinen Umständen irgend eine Folterhandlung, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe auferlegen, fördern oder dulden darf.

Der UN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen erklärt in Artikel 5, dass kein Beamter mit Polizeibefugnissen irgend eine Folterhandlung oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe auferlegen, fördern oder dulden darf.

Über den Einsatz von Handfeuerwaffen

Angesichts der Pflicht des Staats, das Recht auf Leben zu achten und zu schützen, werden die Umstände und die Art, wie Beamte mit Polizeibefugnissen Zwangsmittel gegen Personen anwenden dürfen, durch internationale Standards strikt beschränkt.

Der UN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen erklärt in Artikel 3, dass Beamte mit Polizeibefugnissen nur dann Zwangsmittel anwenden dürfen, wenn sie unbedingt erforderlich sind, und auch nur in dem Maß, wie es zur Ausübung ihrer Pflichten erforderlich ist.

Die UN-Mindestgrundsätze über die Anwendung von Zwangsmitteln und Handfeuerwaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen erklärten in Grundsatz 4, dass Beamte mit Polizeibefugnissen Gewalt oder Handfeuerwaffen nur anwenden dürfen, wenn andere – nicht gewaltsame – Mittel unwirksam bleiben oder hinsichtlich des beabsichtigten Ergebnisses keinen Erfolg versprechen.

Grundsatz 5 der Mindestgrundsätze erklärt, dass Beamte mit Polizeibefugnissen in Fällen, in denen die gesetzmäßige Anwendung von Gewalt oder Handfeuerwaffen unvermeidlich ist, a) bei der Anwendung Zurückhaltung üben und im Verhältnis zur Schwere der Straftat und zum legitimen, zu erreichenden Ziel vorgehen, und b) Schäden und Verletzungen möglichst gering halten und das menschliche Leben achten und bewahren, und c) sicherstellen, dass jeder verletzten oder sonst betroffenen Person zum frühest möglichen Zeitpunkt Beistand und medizinische Hilfe geleistet wird.

Grundsatz 7 der Mindestgrundsätze erlegt den Regierungen auf, sicherzustellen, dass willkürliche Anwendung von Gewalt und Handfeuerwaffen durch Beamte mit Polizeibefugnissen im Rahmen der nationalen Gesetze als Straftat verfolgt wird.

Der Europäische Kodex für Polizeietik erklärt in Grundsatz 37, dass die Polizei nur in absoluten Notfällen und allein um ein legitimes Ziel zu erreichen auf Gewalt zurückgreifen darf.

Die Rechte der Opfer

Internationale Menschenrechtsstandards garantieren auch den Opfern von Menschenrechtsverletzungen das Recht auf Wiedergutmachung, inklusive auf Entschädigung, wozu auch eine faire und angemessene Geldzahlung sowie Maßnahmen für eine möglichst vollständige Rehabilitation gehören. (Hierzu siehe u.a. UN-Abkommen gegen die Folter, Artikel 14, sowie die UN-Erklärung über die Mindestgrundsätze der Gerechtigkeit für Opfer von Verbrechen und Machtmissbrauch, die 1985 von der UN-Vollversammlung verabschiedet wurde.

(...)

Teil 3 – Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Die Mehrheit des Komitees von 1994 schloss ihre Überlegungen mit der Empfehlung für ein System ab, in dem die regionalen Staatsanwaltschaften Beschwerden gegen die Polizei untersuchen sollten. Dabei sollte die Möglichkeit bestehen, gegen deren Entscheidung bei der Generalstaatsanwaltschaft Widerspruch einzulegen. Eine Minderheit der Komiteemitglieder schlug auch die Einrichtung einer Aufsichtsbehörde vor, woraus später der Lokale Polizeibeschwerderat wurde. Das Komitee erklärte, dass die regionalen Staatsanwaltschaften genug Unabhängigkeit und Unparteilichkeit besitzen sollten, um ihre Aufgabe wirksam und effizient auszuüben. Indem das Komitee von 1994 die Empfehlung abgab, dass die regionale Staatsanwaltschaft über Beschwerden gegen die Polizei entscheiden solle, lehnte es

zugleich eine Reihe anderer Möglichkeiten ab, darunter die eines unabhängigen Polizeiauditors, eines Polizeiombudsmanns etc.

Auf der Grundlage ihrer Nachforschungen, wozu auch die fünf in diesem Bericht vorgestellten Fälle gehören, ist Amnesty International der Auffassung, dass das derzeitige System zur Untersuchung polizeilichen Fehlverhaltens weder zügig, noch gründlich, noch unabhängig oder unparteiisch ist, wie dies die internationalen Menschenrechtsstandards verlangen. Wenn man das Vorgehen in den Fällen von Benjamin Schou und von Jens Arne Orskov vergleicht, zeigt sich deutlich, dass das jetzige System nur wenig Verbesserungen gebracht hat, wenn es um wirksame Abhilfe geht. Insgesamt geben die fünf im ai-Bericht beschriebenen Fälle Anlass zur Befürchtung, dass Normalsterbliche, die Anzeige gegen die Polizei erstatten, ihr Recht auf wirksame Abhilfe nicht wahrnehmen können, sprich, dass keine wirksame und unabhängige Untersuchung und auch keine objektive Beurteilung der Untersuchungsergebnisse stattfindet.

Amnesty International empfiehlt deshalb eine Revision des Polizeibeschwerdesystems. Die Organisation empfiehlt namentlich, dass es ein unabhängiges Gremium geben sollte, das Beschwerden untersuchen und rechtlich bindende Entscheidungen treffen sollte, ob eine Entschuldigung oder Kritik auszusprechen ist, und das auch Empfehlungen an eine separate unabhängige Behörde abgeben sollte, die darüber zu entscheiden hat, ob ein Fall abgeschlossen, strafrechtliche Maßnahmen ergriffen oder andere Schritte eingeleitet werden sollen. Gegen von dieser Behörde getroffene Entscheidungen sollte das Beschwerdegremium oder die Beschwerde führende Person Berufung einlegen können. Das Beschwerdegremium sollte von der Polizei und der Staatsanwaltschaft institutionell, strukturell, personell und finanziell unabhängig sein. Des Weiteren sollte das Beschwerdegremium das Recht haben, die Einleitung disziplinarischer Maßnahmen zu empfehlen, wenn sich dies aus der Beschwerde ergibt, und die Disziplinarbehörde sollte verpflichtet sein, dem Beschwerdegremium Rückmeldung über den Ausgang des Disziplinarverfahrens zu erstatten. Der Hauptgrund des Komitees von 1994, andere Modelle abzulehnen, bestand darin, dass die Art und Menge der Fälle nicht ausreichte, einen unabhängigen Mechanismus einzurichten, und dass es unwahrscheinlich sei, dass sich für ein so enges Arbeitsfeld eine ausreichende Zahl qualifizierter Bewerber finden ließe. Zugleich erklärte das Komitee von 1994 auch, dass die Angestellten einer solchen Zentralbehörde viel reisen müssten und dass die ausgedehnte Reisetätigkeit die Effizienz beeinträchtigen würde, was zu verschleppten und übermäßig langen Ermittlungen führen würden. Das Komitee fand es auch bedenklich, dass solche Fälle den normalen Justizkanälen entzogen würden und damit auch den Personen, die – wie das Komitee es ausdrückte, über die Entwicklung auf dem Laufenden sind und einen realistischen Ansatz in Bezug auf Verbrechen und Kriminalität verfolgten. (Bericht des Komitees von 1994, S. 139)

Nach Angaben des Jahresberichts der Generalstaatsanwaltschaft für das Jahr 2004 zum Umgang mit Polizeibeschwerden verzeichneten die lokalen Polizeibeschwerderäte 971 Fälle, darunter 400 Beschwerden wegen polizeilichen Fehlverhaltens und 569 Beschwerden, die von Polizisten begangene Straftaten betrafen, davon 251 Verkehrsdelikte. (S.20, Statistik über die Fälle, die im Jahr 2004 von den regionalen Staatsanwaltschaften entschieden wurden)

Die entsprechenden Zahlen für 2005 sind 367 Beschwerden wegen polizeilichen Fehlverhaltens und 571 Beschwerden wegen verübte Straftaten, darunter 252 Verkehrsdelikte. Bei einem Teil dieser Beschwerden dürfte es sich eher um geringfügige Vorwürfe handeln, jedoch ist nicht einsichtig, warum dieser Fallumfang keine ausreichende Grundlage für die Schaffung eines Mechanismus mit einem eigenen Sekretariat darstellen sollte, dessen Aufgabe es wäre, solche Beschwerden zu registrieren, zu untersuchen und diese Fälle zu bearbeiten. Aus den Jahresberichten geht hervor, dass die Bearbeitung vieler Beschwerden länger als ein Jahr dauert – darunter auch in Fällen, in denen gegen die Beschwerde führende Person ein Strafverfahren anhängig ist. Ein wesentlicher Grund für das langwierige Verfahren liegt darin, dass die regionalen Staatsanwaltschaften nicht genügend Ressourcen haben, um Beschwerden gegen die Polizei zu bearbeiten.

Das Visions-Komitee der Regierung erklärte in seinem Bericht vom Mai 2005 mehrfach, dass die gegenwärtige Verschmelzung von Polizei und Staatsanwaltschaft auf Lokalebene in Ländern, mit denen Dänemark sich gewöhnlich vergleicht, unüblich ist und Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit aufwirft. (Siehe S. 24-25). Ermittlungen, die organisatorische und personelle Unabhängigkeit von dem System gewährleisten, das Gegenstand der Beschwerden ist, würden daher diese Bedenken bezüglich der Polizei reduzieren.

Empfehlungen von Amnesty International

Amnesty International ist bekannt, dass die dänische Regierung im Oktober 2006 ein Komitee eingesetzt hat, dessen Aufgabe es ist, das gegenwärtige Polizeibeschwerdesystem und die Bearbeitung von Strafverfahren gegen Polizeibeamte zu überprüfen und zu beurteilen. Die Regierung informierte das UN-Anti-Folter-Komitee auf seiner 38. Sitzung vom 30. April bis zum 18. Mai 2007, dass das dänische Komitee beabsichtige, seine Ergebnisse vor Sommer 2008 zu veröffentlichen. Mit dem vorliegenden Bericht möchte Amnesty International einen Beitrag zur Beurteilung des gegenwärtigen Polizeibeschwerdesystems leisten und Empfehlungen beisteuern, die zu einem effektiveren Beschwerdesystem führen würden.

Ausgehend von dem Ziel, die Achtung und den Schutz der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit zu stärken, indem ein faires und wirksames System zur Bearbeitung von Beschwerden gegen die Polizei gewährleistet wird, fordert Amnesty International die dänische Regierung auf,

- *das Vorgehen zur Untersuchung und Reaktion auf mutmaßliche Fälle polizeilichen Machtmissbrauchs zu revidieren, sowohl in Fällen, in denen Beschwerde eingereicht wurde, als auch dann, wenn sie in eigener Initiative erfolgt;*
- *die Einrichtung eines neuen Mechanismus von einer gründlichen und unparteilichen Analyse der Praktiken unter dem derzeitigen Beschwerdesystem zu machen; (Ursprünglich hatte das Justizministerium Amnesty International eingeladen, in diesem Komitee mitzuwirken. Amnesty International schlug der Justizministerin vor, dass die Tätigkeit des Komitees auf einem vorigen unabhängigen Gutachten über die Praktiken des gegenwärtigen Beschwerdemechanismus beruhen sollte, d.h. unabhängige Fachjuristen sollten eine Reihe von Einzelbeschwerden der letzten Jahre durchgehen, die Beurteilung der Beweismittel und die Auslegung der Gesetze in den konkreten Fällen nachprüfen, um eine gemeinsame Ausgangsbasis für*

die Überlegungen des Komitees zu schaffen, inwieweit das jetzige System eventuell geändert werden muss. In einem vom 24. Oktober 2006 datierten Brief antwortete die Justizministerin Amnesty International, dass sie nichts von der Idee halte, das jetzige System durch ein unabhängiges Komitee beurteilen zu lassen, und dass sie entschieden dagegen sei, eine Reihe von Einzelfällen nachzuprüfen. Angesichts der Zusammensetzung des Komitees – die Hälfte der Mitglieder vertreten Polizei und Staatsanwaltschaft – und angesichts der Tatsache, dass eine detaillierte Beurteilung der Praktiken der letzten Jahre nicht als Ausgangspunkt für die Arbeit des Komitees dienen sollte, zog Amnesty International es vor, die Einladung auszuschlagen)

- dafür zu sorgen, dass in Zukunft alle Gremien, die mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen durch Polizisten untersuchen und darüber entscheiden sollen, völlig unparteiisch und unabhängig sind.

Amnesty International fordert die dänische Regierung insbesondere auf:

- *Polizei und Staatsanwaltschaft auf allen Ebenen zu trennen. Sie sollte einen neuen Beschwerdemechanismus einrichten, der das Recht hat, Beschwerden zu untersuchen, und der die regionale Staatsanwaltschaft hierin ersetzt. Der neue Mechanismus soll garantieren, dass Beschwerden gegen die Polizei unabhängig, unparteiisch und effektiv in einem fairen, zügigen Verfahren untersucht werden. Um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des neuen Systems sicherzustellen, empfiehlt Amnesty International weiterhin, dass der neue Beschwerdemechanismus keine strukturellen, organisatorischen oder finanziellen Verbindungen zur Polizei oder Staatsanwaltschaft aufweisen sollte. Das Beschwerdegremium sollte aus unabhängigen, integren Personen mit anerkanntem Sachverstand bestehen, die weder der Polizei noch der Staatsanwaltschaft angehören. Dem Gremium sollte ein eigener Stab unabhängiger, kompetenter ErmittlerInnen zur Verfügung stehen, die den Beschwerden nachgehen. Das Gremium sollte mit allen erforderlichen Vollmachten und Ressourcen ausgestattet sein, um Untersuchungen mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch Polizisten durchzuführen. Dazu gehören auch die Ressourcen, den Tatort unmittelbar nach dem Vorfall zu untersuchen. Es sollte das Recht haben, Zeugen vorzuladen und Beweismittel und Dokumente anzufordern. Das Gremium sollte weiterhin das Recht haben, polizeiliche Ermittlungen in allen Strafverfahren zu beaufsichtigen, die Beschwerden gegen die Polizei betreffen. Das Gremium sollte das Recht haben, bindende Entscheidungen zu treffen, dass eine Entschuldigung oder förmliche Kritik geäußert wird. Es sollte das Recht haben, Empfehlungen abzugeben, dass eine unabhängige, separate Strafverfolgungsbehörde Strafermittlungen einleiten soll. Es sollte das Recht haben, jede Entscheidung der Strafverfolgungsbehörde vor Gericht anzufechten. Es sollte das Recht haben, Empfehlungen an die Disziplinarbehörde auszusprechen, als Reaktion auf eine Beschwerde gegen die Polizei Disziplinarmaßnahmen einzuleiten. Es sollte von der Disziplinarbehörde verlangen können, ihm Bericht zu erstatten, wie das Disziplinarverfahren ausgegangen ist. Es sollte das Recht haben, eine Auszahlung einer angemessenen Entschädigung an das Opfer zu verlangen. In Fällen, in denen die Beschwerde sowohl das konkrete Verhalten der Polizei als auch deren generelles Vorgehen aufgreift, das Schwergewicht jedoch auf der Kritik am Verhalten liegt, sollte es das Recht haben, die Bearbeitung der Beschwerde ganz an sich zu ziehen. Es sollte das Recht haben, auch auf*

eigene Initiative eine Untersuchung durchzuführen, wenn bestimmte Rechtsverletzungen regelmäßig auftreten, um entsprechende Empfehlungen zur Abhilfe abgeben zu können.

Die Rechte der Opfer

Amnesty International empfiehlt den Behörden, dafür zu sorgen, dass alle Opfer von Menschenrechtsverletzungen in der Lage sind, ihr Recht auf Wiedergutmachung einschließlich einer Entschädigung einzufordern.

Amnesty International empfiehlt, dass Beschwerde führende Personen, die im Polizeigewahrsam verletzt wurden, das Recht erhalten, eine Zweituntersuchung für ein unabhängiges medizinisches Gutachten einzufordern. Angehörige einer Person, die im Polizeigewahrsam gestorben ist, sollten das Recht haben, bei der Autopsie oder einer unabhängigen Untersuchung der Todesursache auf staatliche Kosten von einem Arzt eigener Wahl vertreten zu werden.

Beschwerde führende Personen sollten das Recht haben, über die Einleitung und den Ausgang eventueller Disziplinarverfahren informiert zu werden. Beschwerde führende Personen sollten das Recht haben, im Fall von Beschwerden gegen die Polizei jede Entscheidung der Strafverfolgungsbehörde vor Gericht anzufechten.

Auszugsweise Übersetzung aus dem Englischen, Georg Warning, 27.4.2008

Verbindlich ist einzig das Original

Englischer Titel: Denmark: Police Accountability Mechanisms, Amnesty International, April 2008, Ai Index EUR 18/001/2008