

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Konze, Andre (2008):

Das Polizeiprogramm des Europarates. Polizei, Menschenrechte und Ethik

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(1), 20-26.

doi: 10.7396/2008_1_C

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Konze, Andre (2008). Das Polizeiprogramm des Europarates. Polizei, Menschenrechte und Ethik, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 20-26, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2008_1_C.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2008

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Polizei, Menschenrechte und Ethik

DAS POLIZEI-PROGRAMM DES EUROPARATES



ANDRE KONZE,
*Programme Manager des „Police and Human Rights Programmes“
beim Europarat in Straßburg.*

Vor mehr als zehn Jahren wurde 1997 durch das „Human Rights Directorate“ beim Europarat in Straßburg das erste europaweite nur auf Polizei bezogene Programm zum Schutz der Menschenrechte ins Leben gerufen. Ziel von „Police and Human Rights 1997–2000“¹ war es, mit einem strukturierten Rahmenprogramm in den Mitgliedsstaaten auf die Menschenrechtsproblematik in der täglichen Polizeiarbeit aufmerksam zu machen. Es wurde für die Polizei durch die Polizei entwickelt und konzentriert sich auf Themen, die eine Verbindung zur Europäischen Menschenrechtskonvention haben. Der große Erfolg dieses 3-Jahres-Programms führte im Dezember 2000 zur Fortsetzung durch das Programm „Police and Human Rights – Beyond 2000“. Dieses Programm setzt bis heute die begonnene Arbeit fort und vermittelt Polizeibeamten in allen Mitgliedsstaaten des Europarates Grundkenntnisse in Menschenrechtsfragen. Diese sollen im täglichen Dienst tatsächlich umgesetzt und angewandt werden. Seit 2007 sind „Police and Human Rights“ und das ebenfalls seit Jahren erfolgreich arbeitende Programm „Police Ethics“ in einem Polizeiprogramm zusammengelegt. Die Arbeit in diesem Bereich dreht sich um den mittlerweile in zehn Sprachen verfügbaren „European Code of Police Ethics“. Er ist eine Empfehlung des Europarates und wurde durch das Ministerkomitee 2001 verabschiedet. Das Polizeiprogramm unterstützt die Polizei in den Mitgliedsländern bei der Implementierung des „European Code of Police Ethics“ sowie bei der Entwicklung und Umsetzung von nationalen Ethikkodizes.

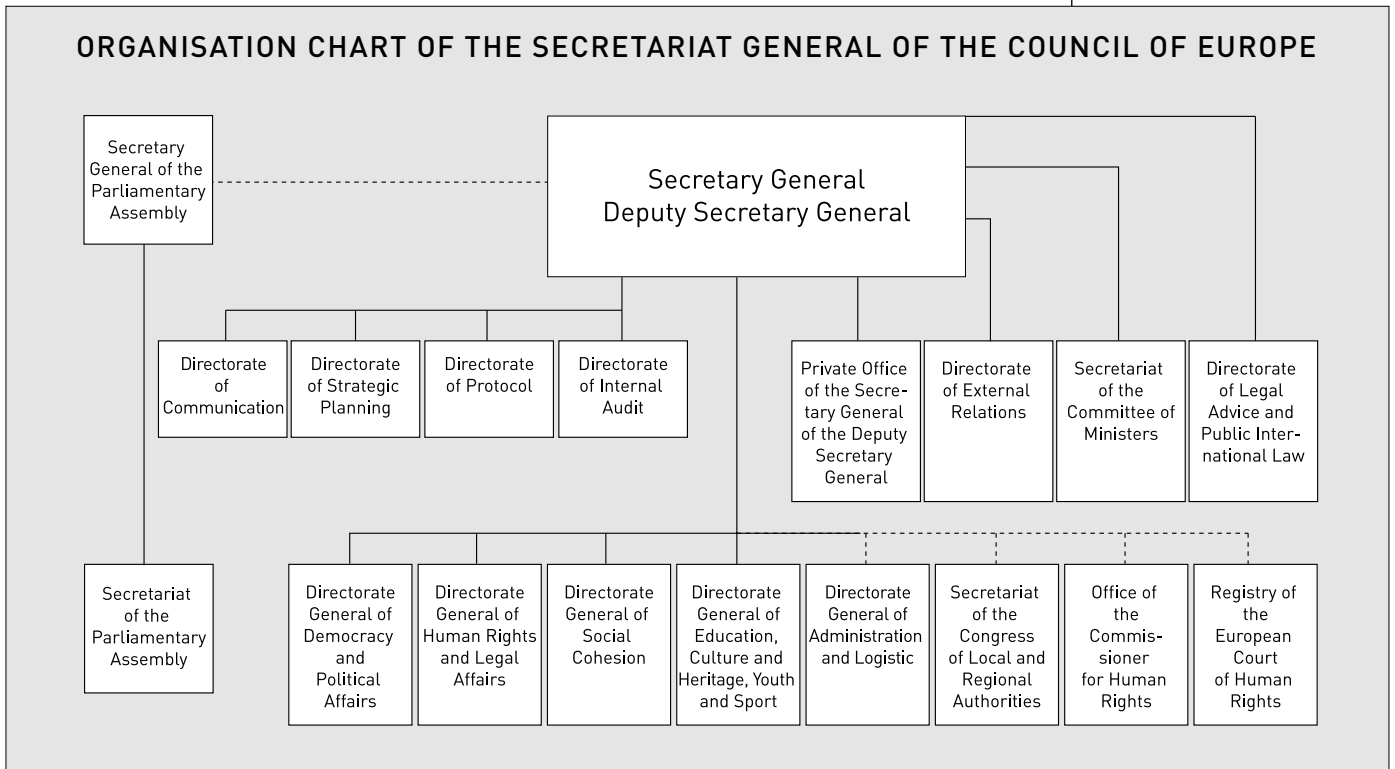
DER EUROPARAT UND DIE EUROPÄISCHE UNION

Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 von zunächst zehn Staaten gegründet und ist eine zwischenstaatliche politische Organisation, deren Ziel es ist, Demokratie, Menschenrechte und die Bindung an Recht und Gesetz in ganz Europa zu fördern. Daneben bzw. in Ergänzung dazu werden

- kulturelle Identität und Verschiedenheit gefördert,
- gemeinsame Lösungen für die Heraus-

forderungen Europas wie Diskriminierung von Minderheiten, Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz, bioethische Fragen und Cloning, Terrorismus, Menschenhandel, organisierte Kriminalität, Korruption, Internetkriminalität, Gewalt gegen Frauen und Kinder, etc. gesucht sowie

- politische sowie verfassungs- und gesetzgebende Reformen durch Konsolidierung demokratischer Reformen unterstützt.



Organigramm des Europarates

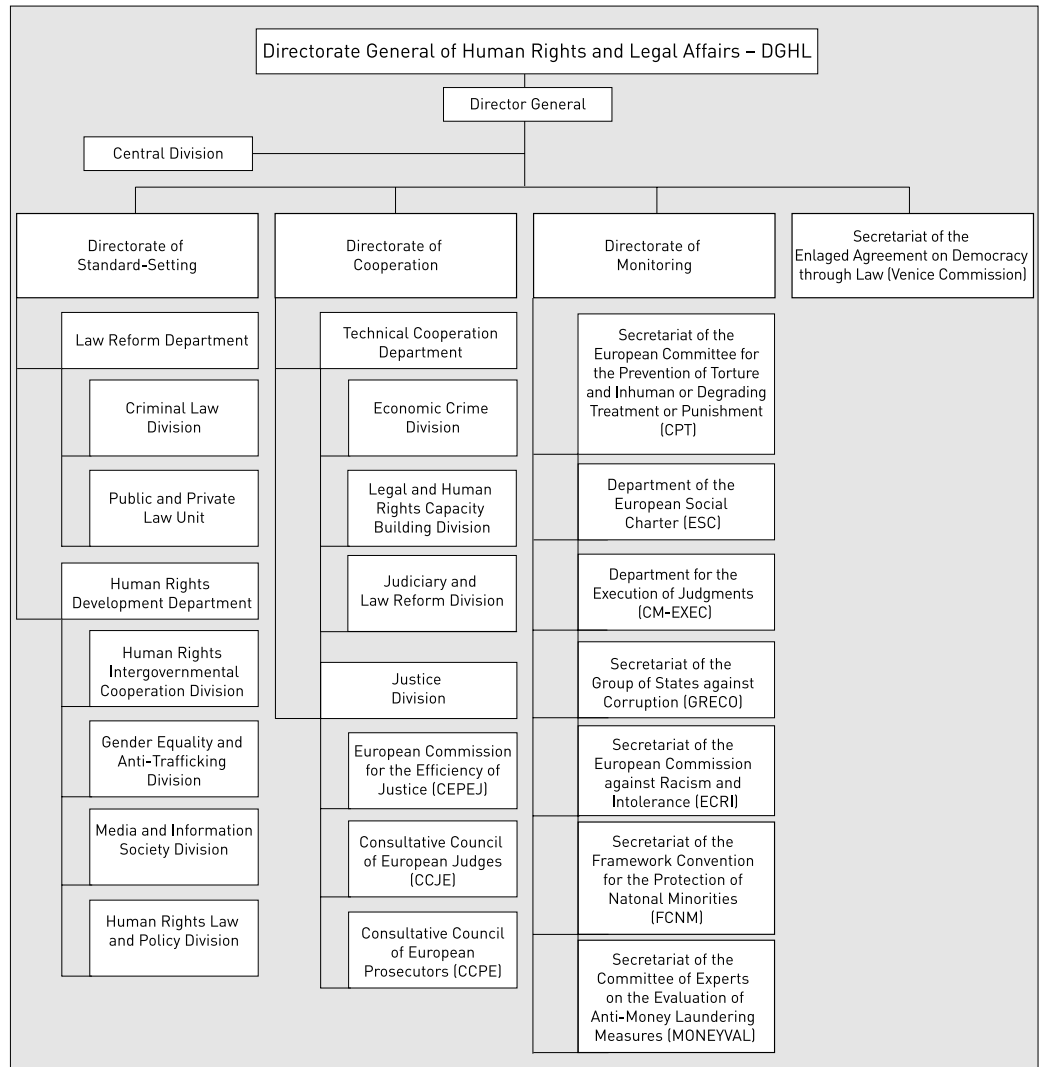
Der Europarat hat heute 47 Mitgliedsstaaten und wird oftmals mit der Europäischen Union (EU) verwechselt oder gleichgesetzt. Obwohl beide Organisationen eine sehr unterschiedliche Geschichte und Zielsetzung haben, gibt es einige Verbindungen. So ist der Sitz des Europarates genau wie der Sitz des Europäischen Parlaments als eine Einrichtung der EU in Straßburg/Frankreich. Darüber hinaus sind alle Mitgliedsstaaten der EU auch Mitglieder des Europarates und noch nie wurde ein Staat Mitglied der EU, ohne zuvor Mitglied des Europarates gewesen zu sein. Verwechslungen entstehen immer wieder auch durch ähnliche Bezeichnungen. So ist der Europäische Rat eine Einrichtung der EU und keineswegs mit dem Europarat identisch. Im Gegensatz zum Europarat ist die EU eine Gemeinschaft von 27 demokratischen Staaten, die für Frieden und Wirtschaftswachstum einen Teil ihrer Souveränität aufgegeben und gemeinsame

Einrichtungen geschaffen haben. Somit werden Entscheidungen in bestimmten Bereichen für die Mitgliedsstaaten der EU auf europäischer Ebene getroffen; das kann und will der Europarat für seine Mitgliedsstaaten nicht leisten. Die gesamte Aufgabenvielfalt des Europarates wird in den Schaubildern deutlich. Das Polizeiprogramm ist in die „Legal and Human Rights Capacity Building Division“ im „Directorate General of Human Rights and Legal Affairs“ („Technical Co-operation Department“) integriert.

DAS PROJEKT „POLICE AND HUMAN RIGHTS“

Im Dezember 1997 wurde das Projekt „Police and Human Rights 1997–2000“ im Rahmen einer Tagung des Europarates aus der Taufe gehoben. Es entstand – genau wie die konsequente Fortsetzung „Police and Human Rights Beyond 2000“ – aus der Notwendigkeit, Menschenrechts-

Grafik: Internet



Generaldirektorat für Menschenrechte und Recht

fragen in den Polizeiorganisationen der Mitgliedsstaaten besser zu strukturieren, zu koordinieren und zu entwickeln. Dieses Projekt wurde für die Polizei durch die Polizei entwickelt. Dies zeigt sich darin, dass es seit seinem Beginn durch einen „seconded“, also entsandten bzw. abgeordneten Polizeibeamten „gemanaged“ wird. Zusammen mit vielen anderen Initiativen und Organisationen, darunter auch NGO's wie Amnesty International, wurden viele Seminare in hauptsächlich östlichen Mitgliedsstaaten geplant und durchgeführt. Dabei geht es immer darum, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention

niedergelegten Menschenrechte den Polizeikollegen vor Ort zum einen als Handwerkszeug an die Hand zu geben, aber auch ihnen klar zu machen, dass sie berufen sind, sie zu beachten und zu beschützen. Das ist in einer Umgebung, wie man sie in vielen osteuropäischen Staaten (Balkan, ehemalige Staaten der UdSSR) vorfindet, nicht immer einfach, aber auch nicht unmöglich. Wichtig ist, dass die Menschenrechtsproblematik zielgruppenorientiert und -angepasst vermittelt wird. Es wäre unfair, die Polizeikollegen vor Ort für das geschichtliche Erbe und die politische Situation allein verantwortlich zu machen.

DER „EUROPEAN CODE OF POLICE ETHICS“

Das Projekt „Police and Human Rights“ konzentriert sich auf Themen, die eine Verbindung zur Europäischen Menschenrechtskonvention haben. Ein Schwerpunkt bilden dabei die Bereiche Häusliche Gewalt, Vernehmungstechniken, Versammlungen und der Umgang mit Minderheiten. Immer mehr in den Fokus rücken mittlerweile Fragen von „Equality“ und „Diversity“ (Gleichheit, Verschiedenheit und Vielfalt). Allen diesen Themen ist gemeinsam, dass Verletzungen der betroffenen Rechte durch staatliche Institutionen wie die Polizei gegebenenfalls vor dem Europäischen Menschenrechtshof in Straßburg eingeklagt werden können. Diese Einklagbarkeit ist bei dem zweiten Standbein des Polizeiprogramms beim Europarat, dem Ethikbereich, nicht gegeben. Der „European Code of Police Ethics“ ist eine Empfehlung² des Europarates und wurde durch das Ministerkomitee am 19. September 2001 verabschiedet. Er war von einer Expertenkommission aus der „Declaration on the Police“ weiterentwickelt und dann dem Ministerkomitee vorgelegt worden. Mittlerweile ist der Kodex in zehn Sprachen verfügbar: Albanisch, Azeri, Deutsch, Finnisch, Holländisch, Litauisch, Rumänisch, Russisch, Serbokroatisch und Ukrainisch. Er kann über die Webseite des Europarates heruntergeladen oder auch beim Europarat angefordert werden.

Die im Kodex bearbeiteten Kapitel beziehen sich auf fast alle Bereiche polizeilicher Arbeit. Einleitend werden in dem Kodex sein Gültigkeitsbereich und seine Ziele definiert. Danach erfolgt eine Klarstellung, dass alles polizeiliche Handeln nach Recht und Gesetz zu erfolgen hat. Auch die Rolle der Polizei in einem Rechtsstaat wird in weiteren Paragraphen erläutert. Sehr konkret sind die Hinweise,

die in dem Abschnitt über die Organisation der Polizei gegeben werden. Nach der generellen Einführung werden Aussagen zur Qualifikation, zur Einstellung und zur Zuruhesetzung von Polizeipersonal gemacht.

***So stellt der Kodex klar, dass
Polizeibeamte, die eine
Straftat von Bedeutung
begangen haben, aus dem
Dienst zu entfernen sind.***

In dem dann folgenden Kapitel zu Aus- und Fortbildung wird zum Beispiel festgehalten, dass neben einer guten Ausbildung eine qualifizierte und qualifizierende Fortbildung („in-service-training“) selbstverständlich sein sollten. Aber auch die Rechte von Polizeibeamten werden nicht vergessen, in dem unter anderem die Überprüfung von Disziplinarmaßnahmen gegen Polizeibeamte durch ein unabhängiges Gericht vorgeschrieben ist. Genauso konkret sind die in dem dann folgenden Abschnitt über das polizeiliche Handeln niedergelegten Verhaltensgrundsätze gefasst.

***Beispielsweise wird gefordert,
dass jede polizeiliche
Ermittlung gegen eine Person
mindestens auf einem durch
Tatsachen begründeten
Verdacht beruhen muss.***

In den letzten Abschnitten des eigentlichen Kodex erfolgen Aussagen zur Verantwortlichkeit und Kontrolle der Polizei sowie zur internationalen Zusammenarbeit der Polizeien. In dem dann folgenden – sehr viel umfangreicheren – Teil werden die Geschichte und Entwicklung des Kodex sowie die einzelnen Kapitel und Abschnitte erläutert und kommentiert. So kann jeder zu dem Bereich, der für ihn relevant ist, sehr kompetente und europä-

weit gültige Aussagen über die ethischen Anforderungen an polizeiliches Handeln finden.

Obwohl der „European Code of Police Ethics“ in allen Mitgliedsstaaten zwar keine Gesetzeskraft hat, aber dennoch als Empfehlung gültig ist, ist seine Bekanntheit und Akzeptanz sehr unterschiedlich ausgeprägt. Insbesondere in den „alten“ Mitgliedsstaaten in West- und Mitteleuropa ist seine formelle Bedeutung eher gering, während er bei den „neuen“ Mitgliedern in Südost- und Osteuropa auch als Vorschrift im Mittelpunkt der Polizeiarbeit steht. Für beides gibt es vielfältige Ursachen. In den „alten“ Mitgliedsstaaten hat sich in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg nach und nach eine Kultur der Ethik herausgebildet, die nur vereinzelt in Kodizes oder Leitlinien festgelegt wurde.

Was der „European Code of Police Ethics“ als Empfehlung herausgibt, ist letztlich eine schriftliche Zusammenfassung der in den „alten“ Mitgliedsstaaten gelebten Polizeikultur.

Eine schriftliche Fixierung ist größtenteils obsolet. Diese Entwicklung hat in den „neuen“ Mitgliedsstaaten der ehemaligen UdSSR und des Balkans nicht stattgefunden. Dort hat man die Existenz des „European Code of Police Ethics“ dankbar aufgenommen. Es gab und gibt vielfältige Nachfragen nach einer Implementierung des Kodex in nationales Recht oder die Entwicklung eines eigenen Kodex auf Basis des Europäischen Kodex. Diese Nachfragen werden vom Polizeiprogramm des Europarates bearbeitet. Insbesondere durch das Erstellen von Expertisen, durch Beratung und durch Round Tables wird versucht, einen maßgeschneiderten Kodex

für das jeweilige Mitgliedsland zu erstellen und zu implementieren. Dabei dienen dann erfolgreiche Implementierungen immer wieder als Beispiel für interessierte Staaten. Das Polizeiprogramm beim Europarat verfügt über die nötigen Kontakte und das erforderliche Fachwissen, um den Prozess in Gang zu setzen. Die eigentliche Umsetzung muss und kann natürlich nur vor Ort durch die zuständigen Ministerien erfolgen, wird aber bis zum erfolgreichen Abschluss durch den Europarat begleitet.

ARBEITEN IM POLIZEIPROGRAMM BEIM EUROPARAT

Die personelle Ausstattung des Polizeiprogrammes beim Europarat ist eng verknüpft mit den beim Europarat für das Polizeiprogramm zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln. Aus diesen Mitteln werden die so genannten „Assistants“ und „Programme Advisers“ bezahlt. Zu den Aufgaben der „Assistants“ gehört es, die von den „Programme Advisern“ vereinbarten und durchgeführten Seminare, Trainings und Round Tables zu organisieren. Mit den von den „Advisern“ festgelegten Rahmendaten wie Seminarzeitpunkt, Tagungsort, Zielgruppen und Experten erstellen sie die notwendigen Verträge und buchen sie die entsprechenden Flüge und den Transport vor Ort. Auch die erforderliche Unterbringung einschließlich der Verpflegung, aber auch die Simultanübersetzung vom Englischen in die Landessprache während der Trainings wird durch die „Assistants“ organisiert. Das alles wird vom „Programme Manager“ koordiniert. Dieser „Programme Manager“ ist ein aus seinem Heimatland abgeordneter Polizeibeamter mit abgeschlossenem Polizeistudium („Senior police officer“). Seit 2007 ist der Ethikbereich in das Polizeiprogramm integriert.

ERFAHRUNGEN UND MÖGLICHKEITEN DES POLIZEIPROGRAMMS

Die Idee des Programms ist, dass die Seminare von Straßburg aus vorbereitet und dann vor Ort durch den „Programme Manager“ und die „Programme Advisers“ begleitet werden. Nur so ist gewährleistet, dass die Seminarthemen die Teilnehmer (ausschließlich „Polizeibeamte“ der Mitgliedsländer) auch wirklich erreichen. Darüber hinaus „lernen“ der „Programme Manager“ und die „Programme Adviser“ wo vor Ort der Schuh zum Thema Menschenrechte und Ethik drückt. Wichtig ist, dass die Seminare nicht eine Konsequenz von aufgedeckten Menschenrechtsverletzungen sind und damit als eine Art Bestrafung empfunden würden. Vielmehr sind sie als Unterstützung hin zu einer menschenrechtskonformen und ethisch einwandfreien Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben zu sehen. Dabei ist es von immenser Bedeutung, die Ansichten und Verhaltensweisen der Polizei vor Ort erst einmal zu kennen. Die Akzeptanz des Rechtes auf friedliche Demonstration sowie die Anerkennung polizeilicher Zuständigkeit in Fällen häuslicher Gewalt liegen noch vielfach im Argen. In diesen Bereichen ist oftmals noch kein Problembewusstsein vorhanden. Durch zielgruppengerechte Seminare soll vor allem eine Einstellungsänderung erreicht werden.

Weniger problematisch scheint die Einhaltung des Folterverbots und die Anwendung polizeilichen Zwangs bei der Kriminalitätsbekämpfung zu sein.

Hier ist keine Grundsatzdiskussion zu führen. Es geht in diesen Bereichen vielmehr darum, die Grenze zwischen dem Erlaubten und Erforderlichen und dem Unzulässigen und Unverhältnismäßigen zu definieren. Hier hat der Europäische

Menschengerichtshof beim Europarat in seinen Urteilen Maßstäbe formuliert, die vielfach in ihrer Restriktion nicht bekannt sind. Vielfach wird den „Beamten“ erst in den Seminaren klar, dass ihre über viele Jahre angewandten, durch die nationalen Instanzen legalisierten und somit „guten Gewissens“ ausgeübten, Praktiken heute einer Überprüfung nicht mehr standhalten.

Um eine bessere Vorstellung von dem Programm zu haben, soll an dieser Stelle der Ablauf einer „typischen“ Trainingswoche in einem östlichen Mitgliedsstaat dargestellt werden: Am Tag vor dem Trainingsbeginn reisen der „Programme Manager“ bzw. ein „Programme Adviser“ von Straßburg zum Seminarort an. Neben dem „Programme Manager“ müssen zwei bis drei „experts“ zum Training anreisen. Neben der Zahlung eines eher symbolischen Honorars werden ihnen die entstehenden Kosten erstattet.

Die Experten stammen regelmäßig aus „alten“ Mitgliedsstaaten des Europarates und haben in der dortigen Polizei ihre Erfahrungen und das notwendige Fachwissen erworben.

Je nach Zielgruppe und Seminarthema bzw. Seminarablauf werden verschiedene Lehrmethoden der Erwachsenenbildung angewandt. Insbesondere die Bearbeitung von kreierte oder realen Sachverhalten in Workshops oder Gruppenarbeiten durch die Seminarteilnehmer zeigt, ob und wie weit die gesetzten Lehrziele erreicht worden sind. Nach drei oder vier prall gefüllten Unterrichtstagen machen sich der „Programme Manager“ und die Experten wieder auf den Rückweg. Selbstverständlich werden durch den „Programme Manager“ aus den verschiedensten Gründen zu den „missions“ auch die entsprechenden

„mission reports“ geschrieben, während gleichzeitig bereits die Vorbereitungen für die nächsten Trainingseinheiten laufen.

Trotz des großen Einsatzes aller Beteiligten kann das Programm nur einen begrenzten Beitrag hin zu menschenrechtskonformen Polizeiorganisationen und ethisch einwandfreiem Verhalten von „law enforcement officials“ leisten, da die Anzahl der zu erreichenden Polizeibeamten enorm ist. Neben den erzielten Trainingserfolgen erlaubt es unter anderem auch den Entwicklungsstand in den einzelnen Ländern zu vergleichen. So ist vor allem

in den kleineren Ländern der ehemaligen UdSSR und des Balkans eine große Bereitschaft zu Veränderungen festzustellen, während die „großen Polizeiorganisationen“ deutlich mehr Beharrungsvermögen in ihren alten Strukturen und Verhaltensweisen zeigen. In nahezu allen Staaten, in denen das Polizeiprogramm des Europarates Seminare oder Unterstützung anbietet, ist die Kooperation bei der Organisation hervorragend. Die Bedeutung der Menschenrechtsfrage und der Polizeiethik ist in Europa fast allorten erkannt.

¹ Directorate General of Human Rights (2000). *Police and Human Rights – Beyond 2000*, Straßburg.

² Recommendation Rec 2001–2010.