

Vuk Cucić, Christoph Hofstätter

Interne und externe Kontrolle der serbischen Polizei*

I. Einleitung

Das staatliche Gewaltmonopol manifestiert sich praktisch in der Polizei.¹ Sie setzt die Vorgaben des Gesetzgebers oder die allgemeinen Anordnungen der Verwaltung im täglichen Kontakt mit dem Bürger um² und greift dabei notwendigerweise in vielen Fällen in die Rechte der Bürger ein. Bei ihr ist auch im demokratischen Verfassungsstaat eine Fülle an Macht konzentriert, die einer hinreichenden Kontrolle bedarf.³

Diese allgemeinen Überlegungen werden in Serbien durch die Erfahrungen der letzten beiden Jahrzehnte verstärkt. Unter der Regierung *Milošević* wurde die Polizei massiv vom Regime vereinnahmt; Grundrechtsverletzungen wurden nicht effizient verfolgt.⁴ Die Polizei befand sich im Jahr 2000 in einer Art Notstand, der durch Reformen im letzten Jahrzehnt langsam beseitigt wurde. 2003 veröffentlichte das Innenministerium ein offizielles Dokument mit dem Titel „Vision für eine Reform des Innenministeriums der serbischen Republik“ (*Vizija za reform MUP-a RS*).⁵ Die Ziele der Reform lauteten darin: Entpolitisierung, Professionalisierung, Organisation der Polizei nach europäischen Standards etc.⁶ Die Entwicklungsstrategie des Innenministeriums für den Zeitraum 2011 bis 2016 führt diese Haltung fort. Das Innenministerium strebe als eine Einrichtung für die Bürger eine zeitgemäße, demokratische, verantwortliche und effiziente Polizeiorganisation an; die öffentliche Sicherheit werde dadurch gestärkt und ein wichtiger Beitrag für die nachhaltige Entwicklung und die europäische Integration der serbischen Republik geleistet.⁷ Ähnliche Ziele formuliert auch die Strategie für die Gemeindepolizei.⁸ Die OSZE-Mission in Serbien hat die serbische Republik in ihren Reformbemühungen ebenfalls unterstützt. Anknüpfungspunkte waren dabei vor allem die Ausbildung der Polizeibeamten als auch die Schaffung effizienter Mechanismen für die Verantwortlichkeit der serbischen Polizei.⁹

* Der folgende Beitrag wurde im Rahmen des Projekts „Development of Serbian Legal System and Harmonization with the Law of the European Union/Legal, Economic, Political and Social Aspect“ erstellt.

¹ N. Pütter, Kontrolle der Polizei. Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 99 (2|2011), S. 3-14 (3).

² Für viele Bürger ist der Polizeibeamte das Gesetz; vgl. grundlegend H. Earle, Police-community relations, 2. Auflage, Springfield 1970, S. 170.

³ Vgl. A. Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien/Berlin 1927, S. 342.

⁴ R. Monk, Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia (OSCE 2001), <http://www.osce.org/spmu/17676>, 15.1.2014.

⁵ Eine Zusammenfassung des Dokuments findet sich in der Zeitschrift *Bezbednost* (Sicherheit), Belgrad 2003, zitiert von Z. Nikac, Mesto i uloga policije u zastiti prava gradjana (Die Rolle der Polizei beim Schutz der Rechte der Bürger), *Pravni zivot* (Das Rechtsleben) 10|2005, Udrusenje pravnika Srbije, Belgrad S. 222.

⁶ Ebd.

⁷ Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011 – 2016, http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf, S. 12, 17.1.2014.

⁸ http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/strategije.h, S. 1, 17.1.2014.

⁹ Vgl. dazu die Zielsetzungen des Law Enforcement Department der OSZE-Mission in Serbien, <http://www.osce.org/serbia/43345>, 17.1.2014.

Nach einer unter Mitarbeitern der Kriminalabteilung des Polizeidepartments der Stadt Belgrad durchgeführten Untersuchung¹⁰ spricht sich eine überwältigende Mehrheit der Befragten für eine Kontrolle der Polizei aus. Somit erachten selbst die Kontrollierten eine Kontrolle ihrer Tätigkeit für unerlässlich.¹¹ Der folgende Beitrag führt die einzelnen Instrumente der serbischen Rechtsordnung an, auf welche sich die Kontrolle der Polizei stützt, und analysiert diese auf Grundlage rechtswissenschaftlicher Methoden.

II. Organisatorischer Aufbau der Polizei in Serbien

Serbien kennt – wie einige andere europäische Länder – eine Doppelstruktur im Polizeiwesen. Neben der allgemeinen staatlichen Polizei ist auch die Einrichtung einer Gemeindepolizei vorgesehen.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die serbische Verfassung (Ustav Republike Srbije)¹² nimmt ausdrücklich nur einmal auf die Polizei Bezug. Art. 55 Abs. 5 serbische Verfassung verbietet Polizeibeamten – wie auch Richtern, Staatsanwälten, dem Ombudsmann und Soldaten – Mitglied einer politischen Partei zu werden.¹³ Miterfasst ist das Polizeiwesen allerdings von jenen Bestimmungen, die der Republik Serbien (in Abgrenzung zu anderen Gebietskörperschaften) die Regelung der öffentlichen Sicherheit übertragen (Art. 97 Abs. 1 Ziff. 1 und 4 serbische Verfassung). Die Verfassung regelt im Allgemeinen auch die Rolle der öffentlichen Verwaltung (Art. 136 serbische Verfassung) und bezieht sich damit auch auf das Polizeiwesen. Somit bietet die Verfassung eine allgemeine Grundlage für die ein-fachgesetzliche Ausgestaltung der Polizei.¹⁴

¹⁰ Die Ergebnisse dieser Untersuchung zur Rolle der Polizei in einer demokratischen Gesellschaft finden sich bei R. Zekavica, Uloga policije u demokratskom drustvu i reforma policije u Srbiji – slučaj PU Beograd (Die Rolle der Polizei in einer demokratischen Gesellschaft und die Polizeireform in Serbien – das Belgrader Polizeidepartment), Policija u funkciji zastite ljudskih prava (Die Polizei als Wahrer der Grundrechte), Kriminalisticko-policijska akademija, Belgrad 2011, S. 23-57.

¹¹ Auf die Frage, ob die Kontrolle der Polizei nützlich und notwendig ist, antworteten 68% (169 Personen), dass sie sowohl nützlich als auch notwendig, 31% (77 Personen), dass sie notwendig ist, aber nicht immer nützlich. Nur 1% der Befragten (3 Personen) sah die Kontrolle weder als nützlich noch als notwendig an.

¹² Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 98/2006.

¹³ Diese Beschränkung wird als unnötige Beschränkung der Grundrechte der Polizeibeamten angesehen B. Babovic, Normativni i stvarni aspekti zastite ljudskih prava u policiji (Normative und faktische Aspekte des Grundrechtsschutzes in der Polizei), in: M. Hadzic, Zastita ljudskih prava u vojsci i policiji (Menschenrechtsschutz in Militär und Polizei), Centar za civilno-vojne odnose, Belgrad 2001, S. 151-152.

¹⁴ Eine umfassende Übersicht über die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Polizei (und des öffentlichen Sicherheitswesens) findet sich bei S. Miletic/S. Jugovic, Pravo unutrasnjih poslova (Das Recht der inneren Angelegenheiten), Kriminalisticko-policijska akademija, Belgrad 2009, S. 24-26.

2. Das serbische Polizeigesetz

Die primäre Rechtsquelle für das Polizeiwesen in Serbien ist das 2005 in Kraft getretene Polizeigesetz (*Zakon o policiji*)¹⁵ (in der Folge PG).

Gem. Art. 1 Abs. 1 PG ist das Polizeiwesen als abgegrenzter Bereich im Innenministerium von der Polizeidirektion organisatorisch zu führen. Die Funktionen der Polizei werden programmatisch in Art. 1 Abs. 2 PG festgelegt: Erfüllung der spezifischen polizeilichen Aufgaben sowie anderer Aufgaben, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit.

Das PG greift somit auf den organisatorischen wie auf den funktionellen Polizeibegriff zurück.¹⁶ Art. 1 Abs. 1 und 2 PG sind u. E. nicht vollkommen kongruent. Das Polizeiwesen soll einerseits einen abgegrenzten Bereich im Innenministerium darstellen; andererseits sollen die Polizeibehörde und die ihr untergeordneten Organe neben den polizeilichen Aufgaben¹⁷ auch andere Aufgaben wahrnehmen. Eine Auflistung dieser Aufgaben sucht man im PG vergeblich. Die Polizeibehörde ist etwa zur individuellen Entscheidungsfindung im Staatsbürgerschaftsrecht, Passwesen und Schusswaffenwesen berufen und führt bestimmte öffentliche Bücher. Sämtliche dieser besonderen Verwaltungsmaterien werden in eigenständigen Gesetzen geregelt. Das PG schließt seiner materiellen Definition der Polizei keine Kriterien an, nach denen man beurteilen könnte, ob ein bestimmter Verwaltungsbereich von der Polizeibehörde vollzogen wird oder nicht.

Um die organisatorische Struktur der serbischen Polizei zu erfassen, kommt man nicht umhin, einen Blick auf den Aufbau des Innenministeriums und der Polizeidirektion zu werfen.

Das Innenministerium gliedert sich in das Ministerbüro, jeweils eine Untersektion für Telekommunikation bzw. Finanzen und Personal, eine Sektion für Notfallmanagement, eine Sektion für interne Kontrolle und die schon erwähnte Polizeidirektion.¹⁸ Das PG erwähnt im Kapitel über die Organisation der Polizei nur die Polizeidirektion. Im Unterkapitel über die interne Kontrolle der Polizei (Art. 171 bis 179 PG) wird allerdings auch die Sektion für interne Kontrolle angesprochen. Gem. Art. 173 PG haben Mitarbeiter der Sektion für interne Kontrolle im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion dieselben Befugnisse, die auch den Polizeibeamten zustehen; im Hinblick auf die Bedeutung ihrer Aufgaben sind sie den Polizeibeamten gleichgestellt. Daraus ist u. E. abzuleiten, dass die Mitarbeiter der Sektion für interne Kontrolle Teil der serbischen Polizei sind, ohne allerdings wie die übrigen Polizeibeamten der Polizeidirektion zu unterstehen. Die Mitarbeiter der Sektion für interne Kontrolle sind nur dem Minister gegenüber verantwortlich. Das soll ihre Objektivität in ihrer Funktion garantieren. Auch hier zeigt sich wieder eine Ungenauigkeit in der organisatorischen Definition der Polizei in Art. 1 Abs. 1 PG. Das Polizeiwesen wäre demnach als abgegrenzter Bereich im Innenministerium von der Polizeidirektion zu führen. Tatsächlich wird aber mit der internen Kontrolle der Polizei eine wichtige Aufgabe des Polizeiwesens von einer anderen organisatorischen Einheit – der Sektion für interne Kontrolle – wahrgenommen.

¹⁵ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 101/2005, 63/2009, 92/2011.

¹⁶ E. Wiederin, Einführung in das Sicherheitspolizeirecht, Wien 1998, Rz. 71.

¹⁷ Diese werden in Art. 10 PG definiert.

¹⁸ Die innere Organisation des Innenministeriums wird vom Minister in der Verordnung über die internen Organisationsprinzipien des Innenministeriums (*Uredba o nacelima za unutrašnje uređenje Ministarstva unutrašnjih poslova*) (Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 8/06) und im Erlass über die interne Organisation und Systematisierung der Arbeitsplätze im Innenministerium (*Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova*) festgelegt.

An der Spitze des Innenministeriums steht der Innenminister. Er ist für die in seinem Ressort getroffenen Maßnahmen politisch verantwortlich. Art. 8 PG trägt diesem Umstand Rechnung und räumt dem Innenminister einige wichtige Kompetenzen gegenüber der Polizei ein. Ihm steht ein umfassendes Auskunfts- und Informationsrecht über jegliche Angelegenheiten in seinem Ressort zu. Die Polizeidirektion hat ihm regelmäßig sowie auf Nachfrage jederzeit Berichte über die Arbeit der Polizei vorzulegen (Art. 8 Abs. 1 PG). Der Innenminister kann der Polizei bindende Handlungsanweisungen und Richtlinien für ihre Arbeit vorgeben, ohne die operationale Unabhängigkeit der Polizei dadurch einzuschränken. Der Minister kann die Polizei anweisen, bestimmte Maßnahmen auszuführen und ihm über den Erfolg Bericht zu erstatten (Art. 8 Abs. 2 PG). Dabei bleibt eine Angelegenheit mit Beteiligung der Polizei in der Verantwortung des Ministers, solange der Staatsanwalt noch nicht informiert wurde und Ermittlungen wegen einer Straftat aufgenommen hat (Art. 8 Abs. 3 PG). Auf Grundlage von Art. 193 PG hat der Innenminister außerdem zur näheren Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben 26 für die Polizeiarbeit zentrale Verordnungen erlassen.

Die Polizeidirektion (Art. 20 bis 29 PG) gliedert sich in mehrere Einheiten, die auf unterschiedlichen territorialen Ebenen tätig werden. Keine dieser Einheiten sind eigenständige staatliche Behörden, sondern unterstehen alle der Polizeidirektion als einziger staatlicher Polizeibehörde.

Die erste und höchste Ebene ist das Hauptquartier der Polizeidirektion. Das Hauptquartier untergliedert sich in einige weitere Organisationseinheiten, die entweder operationell mit den betreffenden Organisationseinheiten der anderen Ebenen verbunden sind (etwa bezüglich der Ausstellung von Reisepässen) oder landesweit operieren (etwa die Antiterrorismuseinheit). An der Spitze der Polizeidirektion und somit auch des Hauptquartiers steht der Polizeidirektor.

Die zweite Ebene bilden das Polizeidepartment der Stadt Belgrad sowie andere regionale Polizeidepartments. Diese Departments haben jeweils weitere interne Organisationseinheiten. Die Vorsteher der Departments werden vom Innenminister nach Anhörung des Polizeidirektors ernannt.

Auf der dritten und untersten Ebene stehen die Polizeistationen. Die Leitung obliegt dem jeweiligen Kommandanten. Der Kommandant wird vom Polizeidirektor auf Grundlage einer ministeriellen Ermächtigung ernannt. Die Vorsteher des jeweils zuständigen Departments sind davor zu hören.

Die Organisation der Polizei ist zentralistisch (Art. 26 PG). Der Polizeidirektor kann einzelne Aufgaben der regionalen Departments an sich ziehen oder den zuständigen Mitarbeitern Weisungen erteilen. Die regionalen Departments sind dazu wiederum im Verhältnis zu den in ihrem örtlichen Wirkungsbereich liegenden Polizeistationen ermächtigt. Der Polizeidirektor kann neben den gerade dargestellten Organisationseinheiten auch noch spezielle Einheiten für die vorübergehende Erledigung bestimmter Aufgaben bilden.

Abschließend ein paar Zahlen: Die Polizeidirektion hat im Hauptquartier neun Einheiten, die operationell mit neun Einheiten des Polizeidepartments der Stadt Belgrad bzw. jeweils acht Einheiten in den regionalen Departments verbunden sind. Sechs Einheiten des Hauptquartiers werden landesweit tätig. Es gibt 26 regionale Polizeidepartments. Diesen unterstehen 118 Polizeistationen.¹⁹

¹⁹ S. Miletic, *Zakon o policiji i iskustva u njegovoj dosadasnjoj primeni* (Das Polizeigesetz und die Erfahrungen seiner Anwendung), Nova resenja u krivicnom zakonodavstvu i dosadasnja iskustva u njihovoj primeni, XLIII redovno godisnje savetovanje Udruzenja za krivicno pravo i kriminologiju Srbije i Crne Gore (Neue Lösungen der Gesetzgebung im Strafrecht und die Erfahrungen ihrer Anwendung, XLIII Jährliche Konferenz der Vereinigung für Strafrecht und Kriminologie für Serbien und Montenegro), Intermex, Belgrad 2006, S. 465.

Art. 191 PG ermächtigt den Innenminister außerdem Hilfspolizeikräfte aufzustellen. Diese sollen die regulären Polizeikräfte etwa in Notfällen oder bei der Sicherung der Staatsgrenzen unterstützen. Die Hilfspolizei darf nur dann zum Einsatz kommen, wenn die anstehenden Aufgaben von den regulären Polizeikräften nicht in zufriedenstellender Form wahrgenommen werden können. Ob Hilfspolizeikräfte herangezogen werden, entscheidet der Innenminister auf Vorschlag des Polizeidirektors.

3. Das Gemeindepolizeigesetz

2009 trat in Serbien das Gemeindepolizeigesetz (*Zakon o komunalnoj policiji*) (in der Folge GemPG) in Kraft.²⁰ Die Stadt Belgrad und andere Städte, nicht aber Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnern, werden dadurch ermächtigt, eigene Polizeikräfte zu unterhalten (Art. 1 GemPG). Die Gemeindepolizisten sind eine eigene Organisationseinheit der Stadtverwaltung (Art. 2 GemPG). Die Gemeindepolizei nimmt die Aufgaben der Städte etwa im Bereich des Umweltschutzes oder der Straßenpolizei wahr (Art. 3 GemPG) und unterstützt die städtischen Behörden bei der Durchsetzung ihrer Entscheidungen (Art. 4 GemPG) oder in Notfällen (Art. 5 GemPG). Gem. Art. 9 GemPG bestehen die Tätigkeiten der Gemeindepolizei in der Aufrechterhaltung der städtischen Ordnung, der Überprüfung der Einhaltung der städtischen Verordnungen, der Überwachung des öffentlichen Verkehrs, dem Schutz bestimmter Güter und der Unterstützung der städtischen Behörden bei der Rechtsdurchsetzung. Dienstrechtlich unterliegen die Gemeindepolizisten demselben Regime wie die übrigen städtischen Bediensteten (Art. 31 GemPG).

Vor dem Inkrafttreten des GemPG folgte die Organisation der serbischen Polizei drei miteinander verknüpften Grundprinzipien. Sie war singulär, d. h. es gab nur einen einzigen Polizeikörper. Die Organisation war einheitlich; die Polizei wurde im ganzen Staatsgebiet tätig. Die Polizei wurde zentralistisch geführt, zumal alle Polizeikräfte direkt dem Innenminister unterstanden.²¹

Diese Kategorisierung ist mit der Einführung der Gemeindepolizei zumindest fraglich geworden und hängt davon ab, ob man die Gemeindepolizei als reguläre Polizei ansehen will. Mögen terminologische Überlegungen vielleicht in diese Richtung deuten, lassen sich dennoch einige Unterschiede zwischen beiden Organisationen anführen, die stärker oder schwächer gegen die Einordnung der Gemeindepolizei als reguläre Polizei sprechen. Nicht besonders aussagekräftig, aber dennoch zu erwähnen ist, dass die Polizeidirektion einen Teil der staatlichen Verwaltung bildet, die Gemeindepolizei dagegen in die Verwaltungsorganisation der Städte eingegliedert ist. Das führt dazu, dass Gemeindepolizisten dienstrechtlich den regulären Polizeibeamten nicht gleichgestellt sind. Privilegien wie etwa ein vorgezogener Pensionsantritt (Art. 137 PG) stehen den Angehörigen der Gemeindepolizei nicht zu. Stärker wiegt schon, dass die Befugnisse der Gemeindepolizei im Verhältnis zur staatlichen Polizei wesentlich eingeschränkt sind, etwa bei der Ausübung von Zwangsgewalt (Art. 30 und 84 PG im Vergleich zu Art. 16 GemPG). Am deutlichsten sichtbar werden die Unterschiede angesichts des jeweiligen Tätigkeitsbereichs. Die staatliche Polizei verrichtet „polizeiliche Tätigkeiten“, die Gemeindepolizei dagegen „gemeindepolizeiliche Tätigkeiten“. Die Gemeindepolizei kümmert sich hauptsächlich um das Funktionieren der Daseinsvorsorge (etwa die Müllab-

²⁰ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 51/2009.

²¹ D. Subosic/Z. Vukasinovic-Radojicic, *Pravni aspekti policijske organizacije u Srbiji* (Rechtliche Aspekte der Organisation der serbischen Polizei), *Pravni zivot* (Das Rechtsleben) 10/2008, Udrufenje pravnika Srbije, Belgrad, S. 643.

fuhr) bzw. die Aufrechterhaltung der städtischen Ordnung (Lärm, Öffnungszeiten der Restaurants). In ihren Tätigkeitsbereich fallen aber gerade nicht jene Aufgaben, die – auch aus einer rechtsvergleichenden Perspektive – als die Kernaufgaben der Polizei angesehen werden. Darunter fallen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, der Schutz der Grund- und Freiheitsrechte der Staatsbürger (etwa des Lebens, der körperlichen Integrität und des Eigentums), der Gefahrenvorbeugung und -abwehr, der Gefahrenrecherche, Kriminalitätsbekämpfung, Maßnahmen gegen Terrorismus, Schutz öffentlicher Versammlungen oder auch der Schutz der Staatsgrenzen. Diese Aufgaben werden ausschließlich von der Polizeidirektion bzw. dem Innenministerium und den diesen untergeordneten Organisationseinheiten wahrgenommen (Art. 10 PG). Letztlich bleibt zu fragen – wäre die Gemeindepolizei als reguläre Polizei und ihre Tätigkeiten als polizeiliche Aufgaben anzusehen – warum dann mit der staatlichen Polizei und der Gemeindepolizei zwei unterschiedliche Organisationen (teilweise) auf demselben Gebiet für die Vollziehung polizeilicher Aufgaben zuständig wären. Man kann sich daher mit guten Gründen auf den Standpunkt stellen, in Serbien gebe es nur eine einheitliche Polizeiorganisation mit der Polizeidirektion an der Spitze. In weiterer Folge wird auf die Gemeindepolizei daher nur mehr vereinzelt eingegangen.

III. Kontrolle der Polizei

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten die Verwaltung im Allgemeinen sowie die Polizei im Besonderen zu kontrollieren.²² Gegenstand der vorliegenden Darstellung sind die interne und die externe Kontrolle der Polizei sowie Kontrollmechanismen, die interne und externe Kontrolle vereinen. Dies entspricht auch dem Aufbau des PG, welches zwischen interner, externer Kontrolle und Kontrolle aufgrund von Beschwerden der Bürger unterscheidet (Kapitel VI des PG). Diese Instrumente der formellen Kontrolle können weiters als rechtlich oder politisch kategorisiert werden.²³ Die Polizei ist aber daneben auch der Kontrolle durch die Medien, der Zivilgesellschaft, der politischen Parteien oder anderer Interessengruppen unterworfen. Diese Art der informellen Kontrolle hat sich in einigen Fällen als sehr effektiv erwiesen²⁴; in der folgenden rechtswissenschaftlich geprägten Darstellung bleibt sie außer Betracht.

1. Interne Kontrolle

a) Sektion für interne Kontrolle (Art. 171 bis 179 PG)

Die Sektion für interne Kontrolle ist wie oben schon erwähnt eine eigenständige Organisationseinheit des Innenministeriums, die von der Polizeidirektion organisatorisch getrennt ist. Der Sektionschef ist direkt dem Minister gegenüber verantwortlich und hat ihm in regelmäßigen Abständen über die Arbeit der Sektion zu berichten. Der Minister übt die Kontrolle über die Sektion für interne Kontrolle aus und erlässt generelle Richtlinien für deren Tätigkeit. Auf eine Nachfrage des Ministers hin sind die Mitarbeiter der

²² S. Miletic/S. Jugovic, *Pravo unutrasnjih poslova* (Das Recht der inneren Angelegenheiten), S. 312; D. Vasiljevic, *Normativni okviri kontrole rada policije* (Der rechtliche Rahmen der Kontrolle der Polizeiarbeit), *Pravni zivot* (Das Rechtsleben) 10|2008, Udrusenje pravnika Srbije, Belgrad, S. 794f; Z. Tomic, *Opste upravno pravo* (Allgemeines Verwaltungsrecht), 6. Auflage, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Belgrad 2011, S. 54.

²³ Ebd.

²⁴ Ebd., S. 797f.

Sektion für interne Kontrolle verpflichtet, über individuelle Fälle Auskunft zu geben und die entsprechenden Dokumente vorzulegen. Das Parlament und die Regierung können wiederum den Minister auffordern, Berichte über die Arbeit der Sektion für interne Kontrolle zu übermitteln. Der Polizeidirektion ist es demnach nicht möglich, auf die Arbeit der Sektion für interne Kontrolle Einfluss zu nehmen. Dies ist notwendig, um unabhängige Kontrollprozesse zu gewährleisten.

Neben Mitarbeitern der Sektion für interne Kontrolle kann der Innenminister auch reguläre Polizeibeamte ermächtigen, an der internen Kontrolle mitzuwirken. Diese unterstützen grundsätzlich der Polizeidirektion; es wären demnach Vorkehrungen zu treffen, um eine unvoreingenommene Entscheidungsfindung zu garantieren.

Die Sektion für interne Kontrolle überprüft die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Arbeit mit besonderem Fokus auf den Schutz der Grundrechte der von polizeilichem Einschreiten betroffenen Bürger. Die Sektion prüft aufgrund von Eingaben der Bürger, der Polizeibeamten oder von Amts wegen. Polizeibeamten, die sich an die Sektion wenden, dürfen daraus nach ausdrücklicher Anordnung durch Art. 174 Abs. 3 PG keine Nachteile entstehen. Um eine wirksame Kontrolle ausüben zu können, kommen den Mitarbeitern der Sektion weitreichende Befugnisse zu. Ihnen ist etwa Akteneinsicht zu gewähren, sie können jederzeit die Amtsräumlichkeiten betreten, Informationen einholen und Betroffene und Zeugen vernehmen. Polizeibeamte sind zur Mithilfe an diesen Maßnahmen verpflichtet. Der Sektionschef setzt schließlich den Minister und den Polizeidirektor über die Ergebnisse der Prüfung in Kenntnis und schließt Empfehlungen an, wie die festgestellten Rechtswidrigkeiten abgestellt werden können. Der Sektionschef kann auch vorschlagen, die nach der Lage des Falles angebrachten verfahrensrechtlichen Schritte (Strafverfahren, Disziplinarverfahren) einzuleiten.

Auch der internen Kontrolle sind Grenzen gesetzt. Mitarbeiter der Sektion für interne Kontrolle dürfen der Geheimhaltung unterliegende Polizeiaktionen nicht gefährden; ihre Tätigkeit soll grundsätzlich nicht dazu führen, dass die Polizeiarbeit behindert wird. Vertrauliche Dokumente dürfen von den Mitarbeitern der Sektion für interne Kontrolle nur in Gegenwart eines Polizeibeamten eingesehen werden, der das Ausmaß der Vertraulichkeit vorher festgelegt hat. Ist ernsthaft davon auszugehen, dass die interne Überprüfung die Polizeiarbeit wesentlich behindern oder sogar das Leben oder die Sicherheit von Polizeibeamten gefährden würde, kann den Mitarbeitern der Sektion für interne Kontrolle die Durchführung der vorhin genannten Maßnahmen vorerst verwehrt werden. Ob dies rechtmäßig war, darüber entscheidet der Minister. Diese vorübergehende Aussetzung birgt die Gefahr, dass ein Polizeibeamter den zeitlichen Aufschub nützen könnte, um Spuren zu verwischen. Die Überprüfung würde somit ins Leere laufen.

Die Sektion für interne Kontrolle spielt auch eine Rolle im Verfahren aufgrund einer förmlichen Beschwerde (Art. 180 PG) eines von einer Polizeimaßnahme betroffenen Bürgers (dazu näher unter III. 2. a)).

Praktische Einblicke in die Arbeit der Sektion gewährt die folgende Tabelle. Sie stützt sich auf Daten der Tätigkeitsberichte der Sektion aus den Jahren 2005 bis 2011.²⁵

²⁵ Veröffentlicht unter <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rez.html>, 4.1.2014.

Jahr	Erhaltene Eingaben ²⁶	Gelöste Fälle ²⁷	Begründete Beschwerden ²⁸	Anklagen/Verurteilte Personen ²⁹	Vorgeschlagene Sanktionen ³⁰
2005	4.223	2.797	336	29/47	79
2006	3.557	3.717	262	30/62	83
2007	2.384	2.347	266	122/239	297
2008	2.708	2.611	287	174/282	548
2009	3.277	3.259	608	195/290	427
2010	3.739	3.786	550	111/185	406
2011	3.695	3.693	459	124/200	388

Tabelle 1. Ergebnisse der Arbeit der Sektion für interne Kontrolle 2005-2011.

Allein aus diesen rein quantitativen Daten weitreichende Schlüsse zu ziehen ist schwierig und methodisch (zumindest) fragwürdig. Eine tiefergehende, methodisch fundiertere Analyse könnte Abhilfe schaffen, ist im Rahmen dieser Darstellung allerdings nicht leistbar. Zwei Beobachtungen lassen sich allerdings auch aus den vorliegenden Daten ableiten. Auffallend ist erstens, dass begründete Beschwerden in letzter Zeit stark zugenommen haben. Das könnte bedeuten, dass die Arbeit der Sektion für interne Kontrolle in der Bevölkerung immer stärker wahrgenommen wird und die Sektion in ihrer Außendarstellung große Fortschritte gemacht hat. Zweitens ist auch im Bereich der Anklagen und vorgeschlagenen Sanktionen seit den Spitzen in den Jahren 2008 und 2009 eine fallende Tendenz zu erkennen. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass die Kontrolle der Polizei erst in den letzten Jahren Wirkung zeigt. Folglich wären die geringeren Werte vor 2008 und 2009 auf eine geringere Aufklärungsrate bezüglich rechtswidrigen Polizeihandelns zurückzuführen. Die gesunkene Zahl der Anklagen und vorgeschlagenen Sanktionen nach 2009 könnte dagegen als tatsächlicher Rückgang von Rechtswidrigkeiten im Polizeiwesen aufgrund der effizienter werdenden Kontrollmechanismen interpretiert werden.

b) Andere Formen der internen Kontrolle

Neben der Überprüfung durch die Sektion für interne Kontrolle unterliegt die serbische Polizei noch anderen Formen interner Kontrolle. Zu nennen ist hier die sog. hierarchische Kontrolle durch den unmittelbar Vorgesetzten.³¹ Der Vorgesetzte ist befugt und verpflichtet, die ihm unterstellten Polizeikräfte bei ihrer Arbeit zu kontrollieren. Es handelt sich dabei um eine zentrale Aufgabe des Vorgesetzten; diese Form der hierarchischen Kontrolle ist daher ein Teil des allgemeinen Ablaufs in der Polizeiverwaltung.³²

Eine weitere Form der internen Kontrolle stellt die amtswegige Behebung von Verwaltungsentscheidungen (Bescheide) der Polizeibehörde dar, die die Rechtslage der

²⁶ Zahl der erhaltenen Eingaben und Beschwerden (etwa von Polizisten oder Bürgern) im betreffenden Jahr.

²⁷ Zahl der gelösten Fälle im betreffenden Jahr.

²⁸ Zahl der als begründet befundenen Beschwerden im betreffenden Jahr.

²⁹ Zahl der erhobenen Anklagen bzw. der schließlich verurteilten Personen. Die Anzahl der Anklagen ist deshalb geringer, weil sich eine Anklage in einigen Fällen auf mehrere Personen bezieht.

³⁰ Zahl aller vorgeschlagenen Sanktionen gegen Polizeibeamte, von Verwarnungen, Einleitung eines Disziplinarverfahrens bis zur Entlassung im betreffenden Jahr.

³¹ *Miletic/Jugovic*, Fn. 22, S. 313-315; *Vasiljevic*, Fn. 22, S. 798f.

³² Ebd.

Betroffenen gestalten.³³ Rechtsgrundlage dafür sind das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (*Zakon o opstem upravnom postupku*)³⁴ sowie einzelne Sondergesetze (z. B. das Staatsbürgerschaftsgesetz (*Zakon o drzavljanstvu Republike Srbije*)³⁵). Die amtsweilige Behebung ist ein außerordentliches Rechtsmittel im allgemeinen Verwaltungsverfahren³⁶ und kein Spezifikum des Polizeiwesens; auf eine nähere Darstellung wird hier daher verzichtet. Dasselbe gilt für Rechtsmittel von Normunterworfenen gegen Verwaltungsentscheidungen (Bescheide). Die durch ein Rechtsmittel ausgelöste Kontrollkette ist der gesamten staatlichen Vollziehung immanent.

Eine auf die Polizei zugeschnittene Form der Kontrolle ist dagegen die Überprüfung des Einsatzes von Zwangsgewalt (physischer Zwang, etwa durch Einsatz des Schlagstockes oder von Schusswaffen). Der größte Teil des PG regelt die Befugnisse der Polizei (Art. 30 bis 109), darunter auch den Einsatz von verschiedenen Arten der Zwangsgewalt (Art. 84 bis 109). Gem. Art. 86 PG sind Polizeibeamte verpflichtet nach jedem Einsatz von Zwangsgewalt innerhalb von 24 Stunden einen schriftlichen Bericht vorzulegen. Der Bericht hat zu beinhalten die eingesetzten Zwangsmittel, die Gründe des Einsatzes sowie alle anderen Umstände, die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Einschreitens relevant sein können.

Der Innenminister hat mit Verordnung bestimmt, dass der Bericht grundsätzlich beim unmittelbaren Vorgesetzten einzubringen ist (Art. 23 Verordnung über die Art des Einsatzes der Zwangsmittel (*Pravilnik o tehnickom obelezjima i nacinu upotrebe sredstava prinude*)³⁷). Der Vorgesetzte hat zu beurteilen, ob sich der Polizeibeamte rechtmäßig verhalten hat. Setzt ein Polizeibeamter allerdings eine Schusswaffe ein, verletzt oder tötet er eine Person im Rahmen des Zwangsaktes oder übt er Zwangsgewalt gegen mehr als drei Personen aus, hat der Polizeidirektor oder der Leiter des regionalen Polizeidepartments, dem der Beamte untersteht, eine Kommission aus mindestens drei Polizeibeamten zu bilden. Diese Kommission evaluiert das Handeln des Kollegen und gibt eine Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit ab.³⁸ Der unmittelbare Vorgesetzte hat bei seiner Entscheidung die Stellungnahme der Kommission zu berücksichtigen (Art. 25 Verordnung über die Art des Einsatzes der Zwangsmittel).

Beindet der Vorgesetzte das Einschreiten des Polizeibeamten für nicht gerechtfertigt, hat er dem Polizeidirektor weitere gesetzlich vorgesehene Maßnahmen vorzuschlagen (Art. 86 PG und Art. 25 Verordnung über die Art des Einsatzes der Zwangsmittel).

Das GemPG sieht ein vergleichbares Kontrollverfahren vor. Ein Gemeindepolizist, der einen Zwangsakt setzt³⁹, hat dem örtlich zuständigen regionalen Polizeidepartament einen Bericht darüber vorzulegen (Art. 28 GemPG).

Der Kontrollmechanismus weist einige Schwächen auf; es liegen daher derzeit einige Verbesserungsvorschläge vor.⁴⁰ Vorgeschlagen wird etwa, dass der Staatsanwalt und die

³³ Zum Begriff des Verwaltungsakts im serbischen öffentlichen Recht siehe *V. Cucić*, Administrative Appeal in Serbian Law, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 32 E[2011], S. 51-53.

³⁴ Amtsblatt der jugoslawischen Republik, Nr. 33/97 und 31/2001 sowie Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 30/2010.

³⁵ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 135/2004 und 90/2007.

³⁶ Eine detaillierte Analyse der außerordentlichen Rechtsmittel im Verwaltungsverfahren findet sich bei *V. Cucić*, Extraordinary Administrative Legal Remedies in Serbian Law – 8th Biennial International Conference, *Universul Juridic*, Bucharest 2011, S. 74-84.

³⁷ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 19/2007 und 112/2008.

³⁸ Sofern Art. 2 der EMRK, das Recht auf Leben, oder Art. 3, das Verbot der Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, betroffen sind, verlangt der EGMR die Einleitung einer amtswegigen Untersuchung (vgl. *C. Grabenwarter/K. Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Auflage, München 2012, § 20 Rz. 22, 33 m. w. N).

³⁹ Die ihm zustehenden Mittel sind auf physische Gewalt, den Polizeistock und Handschellen beschränkt

Sektion für interne Kontrolle sofort zu informieren sind, wenn eine Person durch polizeiliche Zwangsgewalt verletzt oder getötet wird; in einem solchen Fall sollten Polizeibeamte, die derselben Einheit angehören wie der Beamte, der die Maßnahme gesetzt hat, vom weiteren Evaluierungsverfahren ausgeschlossen sein. Die Verordnung über die Art des Einsatzes der Zwangsmittel sollte weiters ausdrücklich vorsehen, dass eine durch eine Maßnahme verletzte Person berechtigt ist, sich unverzüglich durch einen Arzt ihrer Wahl behandeln zu lassen.⁴¹ Die Änderungen würden die Transparenz und Objektivität des Kontrollverfahrens erhöhen und wohl dazu beitragen, die unrechtmäßige Ausübung von polizeilichem Zwang immer mehr zurückzudrängen; sie wären daher u. E. zu begrüßen.

Eine weitere Anmerkung zur Frage der Transparenz dieses Kontrollmechanismus sei erlaubt. Sowohl Art. 86 PG als auch Art. 25 Verordnung über die Art des Einsatzes der Zwangsmittel schreiben vor, dass der Bericht des Innenministers an das Parlament (siehe dazu unter III.3.a) eine statistische Auswertung der Zwangsmaßnahmen beinhalten soll. Diese Daten sind auch öffentlich zugänglich zu machen. Trotz intensiver Recherche war es uns nicht möglich, diese Daten (oder den ganzen Bericht) auf der Website des Innenministeriums oder des Parlaments aufzufinden. Auf eine Bewertung der Effektivität des Verfahrens müssen wir an dieser Stelle daher leider verzichten.

Die Formen der internen Kontrolle der serbischen Polizei wurden damit dargestellt. Das nächste Kapitel beschäftigt sich mit Mischformen der Kontrolle, d. h. solche, die sowohl interne als auch externe Elemente aufweisen.

2. Mischformen

Die Kategorisierung als Mischformen trägt dem Faktum Rechnung, dass – selbst wenn das erstinstanzliche Verfahren im Bereich des Innenministeriums abgewickelt wird – in zweiter Instanz auch Personen, die nicht dem Innenminister unterstehen, an der Entscheidungsfindung mitwirken.

a) Kontrolle durch Beschwerden der Bürger

Art. 180 Abs. 1 PG gibt Personen, die sich durch das unrechtmäßige Handeln eines Polizeibeamten in ihren subjektiven Rechten verletzt erachten, mit der Beschwerde ein förmliches Rechtsmittel in die Hand. Beschwerden können bei der Dienststelle des betroffenen Polizeibeamten oder beim Innenministerium eingebracht werden. Der Innenminister hat dafür ein eigenes Beschwerdebüro im Ministerium eingerichtet.⁴² Ein Opfer

⁴⁰ Das Belgrade Center for Human Rights (www.bgcenter.org.rs), das Center for Civil-Military Relations (www.ccmr-bg.org) und das Forum for Security and Democracy (www.fbd.org.rs) haben in einem gemeinsamen Bericht zahlreiche Empfehlungen an den Gesetzgeber formuliert; siehe Z. Markovic, *Upotreba sredstava prinude od strane policije – pravni okvir* (Die Verwendung von Zwangsmitteln durch die Polizei – der rechtliche Rahmen), *Zbirka predloga praktične politike za reformu policije u Srbiji* (Sammlung der Vorschläge aus der Praxis für eine Polizeireform in Serbien), Nr. 2, März 2010, Belgrad, S. 10, http://www.bezbednost.org/upload/document/druga_zbirka_predloga_reforma_policije.pdf, 5.1.2014). Diese drei NGOs beschäftigen sich alle mit Grundrechtsschutz und öffentlicher Sicherheit.

⁴¹ Ebd.

⁴² D. Cvetković, *Makroorganizacija Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije* (Die Makro-Organisation des serbischen Innenministeriums) (2010) 1 NBP *Zurnal za kriminalistiku i pravo* (Journal für Strafrecht) S. 177, 190; Republik Serbien, Innenministerium, Beschwerdebüro, http://www.mup.gov.rs/cms_eng/home.nsf/MOI-BCAG.h, 13.1.2014.

einer rechtswidrigen polizeilichen Maßnahme muss sich somit stets an eine Polizeidienststelle wenden, um seine Beschwerde einzubringen. Aus Rücksicht auf den Beschwerdeführer wäre die Schaffung einer von der Polizeiorganisation unabhängigen Einrichtung zur Einbringung der Beschwerde zu begrüßen.⁴³

Das erstinstanzliche Verfahren wird durch eine innerhalb von 30 Tagen ab Rechtsverletzung eingebrachte Beschwerde eingeleitet. Geführt wird das Verfahren vom Leiter der Polizeistation, welcher der beschuldigte Beamte zugeordnet ist. Der Leiter hat den der Beschwerde zugrundeliegenden Sachverhalt zu ergründen und alle notwendigen Informationen einzuholen; dazu gehört auch, den beschuldigten Beamten zu hören.⁴⁴

Endet das Ermittlungsverfahren damit, dass der Leiter die Beschwerde für begründet erachtet, ist das Beschwerdeverfahren in den meisten Fällen abgeschlossen.⁴⁵ Der Leiter protokolliert die einzelnen Schritte des Beschwerdeverfahrens und vereinbart ein Treffen mit dem Beschwerdeführer, um ihm seine Entscheidung mitzuteilen. Erscheint der Beschwerdeführer und ist er mit der Entscheidung einverstanden, ist das Verfahren beendet (Art. 180 Abs. 3 PG).

Unter folgenden Voraussetzungen hat der Leiter den Verfahrensakt allerdings an eine Kommission weiterzuleiten (Art. 180 Abs. 3 und 4 PG): 1) der Beschwerdeführer erscheint nicht zum Treffen; 2) der Beschwerdeführer ist mit der Entscheidung des Leiters nicht einverstanden; 3) das Verfahren ist 15 Tage, nachdem die Beschwerde erhoben wurde, noch nicht abgeschlossen; 4) es gibt Hinweise dafür, dass das Verhalten des beschuldigten Beamten auch strafrechtlich relevant sein könnte.

In zweiter Instanz entscheidet eine Kommission aus drei Mitgliedern. Sie setzt sich aus einem Mitarbeiter der Sektion für interne Kontrolle, einem Polizeibeamten und einem Privaten als Vertreter der Öffentlichkeit zusammen. Der Private wird vom Innenminister für vier Jahre u. a. auf Vorschlag von NGOs ernannt (Art. 180 Abs. 5 PG). Für diesen Zeitraum wird er in eine nach Regionen gegliederte Liste eingetragen, um Kommissionen ohne Verzögerung bilden zu können.⁴⁶ Es gibt keine ständig eingerichteten, sondern nur ad hoc-Kommissionen; sie treten erst aus Anlass einer Beschwerde zusammen.⁴⁷ Die Mitglieder der Kommission sind in ihrer Entscheidung unabhängig. Die Mitgliedschaft in der Kommission hat keine Auswirkungen auf ihre Stellung als Polizeibeamte; als solche sind sie bei ihrer sonstigen Tätigkeit an Weisungen gebunden.⁴⁸

Die Kommission hat dem Beschwerdeführer eine Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Sie hat ein eigenständiges Ermittlungsverfahren durchzuführen; dabei kann sie sich der Hilfe von Sachverständigen bedienen.⁴⁹ Die Kommission wird administrativ auch vom Beschwerdebüro unterstützt.⁵⁰ Ihre Entscheidungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Stimmen. Wird der Private als Vertreter der Öffentlichkeit überstimmt, kann er der Entscheidung seine dissenting opinion beifügen.⁵¹

⁴³ Vgl. dazu Urteil des EGMR vom 15. Mai 2007, *Ramsahai ./. Niederlande*, Az. 52391/99; Urteil des EGMR vom 3. Juni 2004, *Bati ./. Türkei*, Az. 33097/96 und 57834/00.

⁴⁴ Art. 9 Verordnung über das Beschwerdeverfahren, Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 54/2006.

⁴⁵ *Vasiljević*, Fn. 22, S. 789, 803.

⁴⁶ Art. 18 Verordnung über das Beschwerdeverfahren.

⁴⁷ *D. Vasiljević*, *Zakonitost uprave i diskreciona ocena* (Die Rechtmäßigkeit der Verwaltung), *Kriminalističko-Policijska akademija* 2012, S. 139.

⁴⁸ *D. Vasiljević*, *Zakonitost uprave i diskreciona ocena*, *Kriminalističko-Policijska akademija* 2012, S. 140.

⁴⁹ Art. 21, 22 Verordnung über das Beschwerdeverfahren.

⁵⁰ Republik Serbien, Innenministerium, 'Beschwerdebüro', http://www.mup.gov.rs/cms_eng/home.nsf/MOI-BCAG.h, 13. 1. 2014.

⁵¹ Art. 23 Verordnung über das Beschwerdeverfahren.

Die Kommission hat ihre Entscheidung dem Beschwerdeführer innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt der Akten durch die erste Instanz schriftlich mitzuteilen. Damit ist das Verfahren vor der Kommission geschlossen. Der Beschwerdeführer hat allerdings stets das Recht, andere Rechtsschutzwege zu beschreiten, also etwa Amtshaftungsansprüche vor den Zivilgerichten geltend zu machen (Art. 180 Abs. 6 PG). Die Entscheidung der Kommission unterliegt der Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof und den Verfassungsgerichtshof.⁵²

Art. 29 GemPG sieht ein sehr ähnliches Verfahren für Beschwerden gegen die Akte von Gemeindepolizisten vor.

b) Disziplinarverfahren

Art. 155 bis 166 PG regeln die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit der Polizeibeamten für Verletzung ihrer Amtspflichten. Das PG enthält eine taxative Auflistung der Pflichtverletzungen (schwere Verletzungen, schlichtes pflichtwidriges Verhalten) sowie der dafür zu verhängenden Disziplinarstrafen (von Verwarnungen bis zur Entlassung).

Das Disziplinarverfahren gliedert sich in zwei Instanzen. Das erstinstanzliche Verfahren wird vom Polizeidirektor oder einem Leiter einer Einheit der Polizeidirektion eingeleitet, sofern der betroffene Beamte im Hauptquartier der Polizeidirektion beschäftigt ist. Gegen einen Polizeibeamten, der einem regionalen Polizeidepartment untersteht, hat das Verfahren der Leiter des Departments einzuleiten. Das Polizeiorgan, welches das Verfahren eingeleitet hat, erklärt einen Polizeibeamten für zur Entscheidung zuständig. Dieser Beamte muss ein rechtswissenschaftliches Studium abgeschlossen und mindestens fünf Jahre Berufserfahrung haben.

Gegen die Entscheidung dieses Beamten können der beschuldigte Beamte sowie das Polizeiorgan, welches das Verfahren eingeleitet hat, Einspruch erheben. Der Einspruch geht an eine Kommission aus drei Mitgliedern, die alle vom Minister ernannt und für ihre Tätigkeit entlohnt werden. Eines der Mitglieder darf nicht im Innenministerium beschäftigt sein.

Das Disziplinarverfahren wird durch die Verordnung über die disziplinäre Verantwortlichkeit im Bereich des Innenministeriums (*Uredba o disciplinskoj odgovornosti u Ministarstvu unutrašnjih poslova*)⁵³ ausführlich geregelt. Art. 4 der Verordnung weicht dabei vom PG ab, wenn er anordnet, dass das erstinstanzliche Verfahren neben dem unmittelbar Vorgesetzten des beschuldigten Beamten auch von der zur Entscheidung berufenen Person von Amts wegen eingeleitet werden kann. Die Verordnung steht im Stufenbau der serbischen Rechtsordnung unterhalb des Gesetzes. Insoweit sie Regelungen contra legem trifft, ist die Verordnung u. E. als rechtswidrig anzusehen. Sie könnte darüber hinaus noch das Recht auf Arbeit (Art. 60 serbische Verfassung) des beschuldigten Polizeibeamten verletzen.

Die Entscheidung der Kommission kann gem. Art. 9 der Verordnung vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochten werden. Das PG schweigt dazu, zu beachten ist allerdings Art. 3 Verwaltungsgerichtshofsverfahrensgesetz (*Zakon o upravnim sporovima*).⁵⁴ Danach kann jede individuelle Entscheidung der Verwaltung, die keinem weiteren Rechtsmittel mehr unterliegt, vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochten werden. An dieser Stelle möchten wir auf die Parallelen zum Verfahren aufgrund einer Beschwerde eines Bürgers (siehe unter III. 2. a)) hinweisen. In beiden Fällen entscheidet in erster

⁵² Dazu unter III. 3. b).

⁵³ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 8/2006.

⁵⁴ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 111/2009.

Instanz ein Polizeibeamter und in zweiter Instanz eine Kommission aus drei Mitgliedern, der eine Person angehört, die nicht dem Innenminister untersteht. In beiden Fällen wird über subjektive Rechte – einerseits des Bürgers, andererseits des Beamten – entschieden. In beiden Fällen muss die Entscheidung der Kommission der Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof unterliegen, unabhängig davon, wie die Entscheidung terminologisch bezeichnet wird.

c) Der Kodex für Polizeiethik

Auf der Grundlage des Art. 12 PG hat die serbische Regierung einen „Kodex für Polizeiethik“ (Kodeks policijske etike)⁵⁵ genannten Verhaltenskodex für die Polizei erlassen. Dieser Kodex folgt in seinem Aufbau und Inhalten dem Europäischen Kodex für Polizeiethik.⁵⁶ Er gliedert sich im Wesentlichen in die Kapitel rechtsstaatliches Polizeihandeln, Verhältnis zwischen Polizei und Gerichtsbarkeit, Organisation der Polizei, Rekrutierung von Polizisten, Ausbildung, Rechte und Pflichten der Polizeibeamten, Aufgaben und Befugnisse, Verantwortlichkeit und Kontrolle sowie Forschung und internationale Kooperation.

Gem. Art. 12 und 31 PG sind die Polizeibeamten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben an den nationalen Kodex wie auch den europäischen Kodex für Polizeiethik gebunden. Verstöße gegen den Kodex können – daher wird der Kodex auch an dieser Stelle dargestellt – zumindest im Disziplinarverfahren als gemischtem Kontrollverfahren aufgeworfen werden. Verstöße gegen den nationalen Kodex für Polizeiethik stellen eine schwere Dienstpflichtverletzung i. S. d. Art. 157 PG dar und eröffnen die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit des betroffenen Polizeibeamten. Über die Frage, ob Verletzungen auch im Verfahren gem. Art. 180 PG geltend gemacht werden, findet sich in der serbischen Literatur sowie Rechtsprechung kein Hinweis. Rechtsvergleichend ist hier zu konstatieren, dass Verstöße gegen den österreichischen Kodex für Polizeiethik (sog. „Richtlinienverordnung“⁵⁷) allein nicht die subjektiven Rechte des vom Verstoß betroffenen Bürgers verletzen und somit nicht dem allgemeinen Beschwerdeverfahren unterliegen. Für Verletzungen der Richtlinienverordnung ist ein eigenes formelles Verfahren der Aufsichtsbeschwerde vorgesehen.⁵⁸ In Serbien stünde nur ein rein informelles Verfahren mit der Meldung des Polizisten an den Vorgesetzten zur Verfügung. Aus rechtsstaatlicher Sicht sollte das Verfahren gem. Art. 180 PG u. E. auch für Beschwerden wegen Verstößen gegen den Kodex für Polizeiethik offenstehen. Bei einer engen Auslegung könnten sich betroffene Bürger aber unter bestimmten Voraussetzungen zumindest an den Ombudsmann wenden (siehe unter III.3.c).

⁵⁵ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 92/2006.

⁵⁶ Der europäische Kodex für Polizeiethik ist rechtstechnisch eine Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats (Rec (2001) 10) an die Mitgliedstaaten. Er wurde am 19.9.2001 auf Grundlage des Art. 15.b Statut des Europarats beschlossen und ist für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich; vgl. dazu etwa *J. Hadley*, Setting International Standards: Major Events and the European Code of Police Ethics, *SIAC-Journal – Journal for Police Science and Practice*, 2011, Vol. 1, S. 16-25 (19f), http://dx.doi.org/10.7396/IE_2011_.

⁵⁷ Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung – RLV) BGBl. Nr. 266/1993.

⁵⁸ *A. Hauer/R. Keplinger*, Sicherheitspolizeigesetz Kommentar, 4. Auflage, Wien 2011, § 89 Rz. 1.

3. Externe Kontrolle

Art. 170 PG zählt die einzelnen Formen der externen Kontrolle der Polizeiarbeit auf. Eine politische Kontrolle üben das Parlament und die Regierung aus; die rechtliche Kontrolle ist einerseits bei den unabhängigen Gerichten, andererseits bei besonderen zur Kontrolle der staatlichen Verwaltung berufenen Behörden wie dem Ombudsmann konzentriert.

a) Politische Kontrolle

Das Innenministerium und damit auch die Polizeidirektion und die ihr unterstellten Organe unterliegen der Kontrolle durch das Parlament und die Regierung. Der Innenminister ist der Regierung gegenüber⁵⁹ und die gesamte Regierung gegenüber dem Parlament⁶⁰ nach allgemeinen Grundsätzen politisch verantwortlich. Eine besondere Form der parlamentarischen Kontrolle sieht Art. 9 PG vor. Der Innenminister ist verpflichtet, dem Parlament einen Bericht über die Arbeit des Ministeriums und über die aktuelle Sicherheitslage im Land vorzulegen. Dies hat einmal jährlich oder auf Verlangen des Parlaments zu erfolgen. Auf Verlangen hat der Minister auch dem Komitee für Verteidigung und nationale Sicherheit über die unter seiner Verantwortung vollzogenen Materien zu berichten.

Dies ist die einzige Form der politischen Kontrolle der Polizei. Bei allen anderen aufgezeigten Kontrollmechanismen handelt es sich um Formen der rechtlichen Kontrolle.⁶¹

b) Gerichtliche Kontrolle

Die Polizei wird – wie die gesamte Verwaltung – von den Gerichten kontrolliert. Es handelt sich hierbei somit um keinen für die Polizei spezifischen Kontrollmechanismus; er wird daher nur in Grundzügen dargestellt.

Die Polizei unterliegt der Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte. Auf dem Privatrecht begründete Ansprüche gegen die Polizei (vor allem Schadenersatz, aber auch Streitigkeiten aus einem Vertrag) können vor den Zivilgerichten geltend gemacht werden. Begehen Polizisten im Dienst eine Straftat, werden sie strafgerichtlich verfolgt. Für Amtsträger, somit auch für Polizeibeamte, sieht das serbische Strafgesetzbuch (*Krivični zakonik*) dazu eigene Deliktstatbestände vor.⁶²

Verwaltungsentscheidungen (Bescheide) der Polizeidirektion bzw. der für sie handelnden Organe können vor dem Verwaltungsgerichtshof angefochten werden. Grundsätzlich sind zuerst die administrativrechtlichen Rechtsmittel auszuschöpfen (z. B. die Berufung an den Innenminister); in einigen Fällen sind allerdings keine weiteren Rechtsmittel vorgesehen und die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof daher unmittelbar zulässig.⁶³

⁵⁹ Art. 125 Abs. 3 serbische Verfassung.

⁶⁰ Art. 124 serbische Verfassung.

⁶¹ Die Kontrolle durch den Ombudsmann vereint rechtliche und politische Instrumente.

⁶² Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012 und 104/2013.

⁶³ Eine gute Übersicht zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren bietet *Cucić*, Fn. 33, S. 53-54, 69-71.

Eine weitere Kontrollinstitution ist der Verfassungsgerichtshof. Er prüft einerseits generelle Rechtsakte auf ihre Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit. Davon sind etwa die Verordnungen und Richtlinien des Ministers auf Grundlage des PG erfasst. Andererseits können vor dem Verfassungsgerichtshof auch individuelle Verwaltungsakte mit der Verfassungsbeschwerde gem. Art. 170 serbische Verfassung angefochten werden. Voraussetzung dafür ist, dass der administrativrechtliche Instanzenzug erschöpft ist. Somit können sämtliche individuellen Akte der Polizei vom Verfassungsgerichtshof auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden.

Sind alle innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten ausgeschöpft, steht den von Polizeiakten Betroffenen noch eine Individualbeschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gem. Art. 34 EMRK zu.⁶⁴

c) Kontrolle durch den Ombudsmann

Der Ombudsmann ist eine unabhängige staatliche Behörde. Seine Aufgaben sind der Schutz der Rechte der Bürger und die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung.⁶⁵ Der Ombudsmann wird vom Parlament gewählt, dem gegenüber er gem. Art. 2 und 4 Ombudsmanngesetz (*Zakon o zastitniku gradjana*) auch verantwortlich ist. Wie die Volksanwaltschaft in Österreich als vergleichbare Einrichtung,⁶⁶ hat der Ombudsmann weder das Recht eine Verwaltungsentscheidung eigenständig abzuändern oder aufzuheben noch das Fehlverhalten der öffentlichen Bediensteten zu sanktionieren. Seine Befugnisse beschränken sich darauf, Empfehlungen, wie Rechtswidrigkeiten in der Verwaltung abgestellt werden könnten oder die Verwaltung allgemein zu verbessern wäre, abzugeben. Daneben kann der Ombudsmann anregen, gegen öffentliche Bedienstete wegen ihres straf- oder disziplinarrechtlich relevanten Verhaltens entsprechende Verfahren einzuleiten. Im Rahmen seiner Tätigkeit ist er berechtigt und verpflichtet dem Parlament jährlich oder aus besonderen Anlässen über seine Arbeit zu berichten. Ein mächtiges Instrumentarium des Ombudsmanns ist es, die Öffentlichkeit über Missstände und rechtswidrige Abläufe in der Verwaltung zu informieren (Art. 17 bis 23 Ombudsmanngesetz). Beschwerde an den Ombudsmann können die Einzelnen erst erheben, wenn sie vorher alle anderen Rechtsschutzinstrumente ausgeschöpft haben (Art. 25 Ombudsmanngesetz).

In Serbien wurde kein eigenständiger Polizeiombudsmann eingerichtet.⁶⁷ Der allgemeine Ombudsmann kontrolliert – als Teil der öffentlichen Verwaltung – auch die Polizei. In seinen jährlichen Berichten hat der Ombudsmann auch mehrfach Versäumnisse

⁶⁴ Serbien ist dem Europarat am 3.4.2003 als 45. Mitgliedsstaat beigetreten.

⁶⁵ Art. 1 Ombudsmanngesetz Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 79/2005 und 54/2007.

⁶⁶ Vgl. allgemein zur österreichischen Volksanwaltschaft *M. Hiesel*, Die Funktionen der Volksanwaltschaft, JAP 10/2009, S. 147.

⁶⁷ Ein eigenständiger Polizeiombudsmann wird in der Lehre grundsätzlich befürwortet. Es wird allerdings die Meinung vertreten, dass die Kontrolle der Polizei durch andere Einrichtungen schon sehr gut sichergestellt sein sollte. Der Ombudsmann könnte ansonsten die in ihn gesetzten Erwartungen nur sehr schwer erfüllen und dadurch in Misskredit bei der Bevölkerung geraten. Aufgabe des Ombudsmanns sollte demnach das „fine tuning“ sein, d. h. das Abstellen von minder bedeutsamen Unregelmäßigkeiten in der Polizeiarbeit. Vgl. dazu *L. Dapcevic-Markovic*, O instituciji policijskog ombudsmana (Zur Einrichtung eines Polizeiombudsmanns), Nauka, Bezbednost, Policija (Wissenschaft, Sicherheit, Polizei), Policijska akademija, Belgrad 2004, S. 75; *D. Simovic*, O potrebi ustanovljavanja policijskog ombudsmana (Über die Notwendigkeit eines eigenen Polizeiombudsmanns), Policija u funkciji zastite ljudskih prava (Die Polizei als Wahrer der Grundrechte), Kriminalisticko-policijska akademija, Belgrad 2011, S. 98.

im Innenministerium – wie etwa die lange Verfahrensdauer in Staatsbürgerschaftsangelegenheiten – gerügt. Angemerkt wurde auch, dass die Möglichkeit der direkten Beschwerde gem. Art. 180 PG in der Bevölkerung noch besser bekanntgemacht werden sollte.⁶⁸

Zusätzlich zu seiner Rolle als allgemeines Kontrollorgan der Verwaltung ist der Ombudsmann auch zur Umsetzung des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Antifolterübereinkommen)⁶⁹ in Serbien berufen. In diesem Rahmen hat der Ombudsmann⁷⁰ in den letzten Jahren dutzende regionale Polizeidepartments und Polizeistationen besucht.⁷¹ Mangelhaft waren dabei oftmals die Orte, in denen die Festgenommenen bis zu ihrer Vorführung vor den Staatsanwalt oder Richter untergebracht waren.⁷² Im letzten Jahr hat der Ombudsmann allerdings deutliche Verbesserungen bei der Behandlung festgenommener Personen festgestellt.⁷³

d) Kontrolle durch andere öffentliche Einrichtungen

Das PG erwähnt auch noch andere öffentliche Kontrolleinrichtungen für bestimmte Verwaltungsbereiche.

Eine solche ist der Datenschutzbeauftragte. Er ist zum Schutz der Informationsrechte der Öffentlichkeit wie auch zum Schutz personenbezogener Daten der Einzelnen berufen. In beiden Bereichen übt er eine Kontrolle über die Verwaltung, somit auch über die Polizei, aus. Konkret kann der Datenschutzbeauftragte als Berufungsinstanz angerufen werden, wenn dem Einzelnen eine Auskunft über öffentlich relevante Informationen oder eine Auskunft über seine von einer Behörde verwendeten persönlichen Daten verweigert oder nicht rechtzeitig erteilt wird. Zum allgemeinen administrativrechtlichen Rechtsmittelverfahren besteht hier der Unterschied, dass das Rechtsmittel nicht an den Innenminister, sondern an eine außerhalb der staatlichen Verwaltung stehende Instanz gerichtet wird. Die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten regeln das Auskunftspflichtgesetz (*Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog znacaja*)⁷⁴ und das Datenschutzgesetz (*Zakon o zastiti podataka o licnosti*)⁷⁵. Der Datenschutzbeauftragte ist etwa ermächtigt, jede staatliche Behörde daraufhin zu überprüfen, ob ihr Umgang mit personenbezogenen Daten dem Datenschutzgesetz entspricht (Art. 54 bis 56 Datenschutzgesetz).

Eine weitere Kontrolleinrichtung ist die Verwaltungsinspektion.⁷⁶ Sie überprüft alle staatlichen Behörden etwa hinsichtlich der Einhaltung der für den Innenbereich der Ver-

⁶⁸ Siehe z. B. den Bericht für 2012, S. 80-81, <http://Ombudsmann.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>, 5.1.2014.

⁶⁹ Dem Antifolterabkommen ist Serbien 2004 beigetreten.

⁷⁰ Der nationale Ombudsmann kooperiert dabei mit dem Ombudsmann der Autonomen Region Vojvodina (neben dem nationalen Ombudsmann bestehen auch auf regionaler und örtlicher Ebene vergleichbare Einrichtungen) sowie einigen NGOs.

⁷¹ Die konkreten Berichte über diese Aktivitäten sind unter <http://ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji> veröffentlicht, 7.1.2014.

⁷² Ebd.

⁷³ Siehe den in der Tageszeitung Politika am 9.1.2014 veröffentlichten Beitrag: *Jankovic*, Depolitizacija nije završena (*Jankovic*, Die Entpolitisierung ist noch nicht abgeschlossen), <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/280904.sr.html>, 17.1.2014.

⁷⁴ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 120/2004, 54/2007, 104/2009 und 36/2010.

⁷⁵ Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 97/2008, 104/2009, 68/2012 und 107/2012.

⁷⁶ Diese Einrichtung erfährt im Verwaltungsinspektionsgesetz Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 87/2011 eine nähere Regelung.

waltung geltenden Rechtsvorschriften bzw. der dienstrechtlichen Vorschriften, der Verwendung der nationalen Wappen, Flaggen und Hymne und anderer staatlicher Zeichen.⁷⁷ Auch diese Art der Kontrolle ist nicht speziell für die Polizei eingerichtet; die Polizei wird davon aber mitumfasst. Die Verwaltungsinspektion ist Teil der staatlichen Verwaltung, jedoch nicht ins Innenministerium eingegliedert und wird daher als Form der externen Kontrolle geführt. Wie jede andere Inspektionseinrichtung ist sie befugt, die aufgenommenen Daten, Dokumentation und Räumlichkeiten der Behörden zu untersuchen, Verwaltungsbedienstete und andere Personen zu befragen, Verwarnungen auszusprechen, Maßnahmen zur Beseitigung von Missständen aufzutragen und das Nichteinhalten der gesetzlichen oder ihrer Vorgaben entsprechend zu sanktionieren. Die Verwaltungsinspektion achtet etwa auf die Transparenz und die Rechtzeitigkeit der Erledigungen, darauf, ob alle Bedienstete die Voraussetzungen für ihre Position erfüllen und sich ihrer Position entsprechend verhalten oder auf den Umgang mit Beschwerden der Bürger. Diese Gebiete sind für die Arbeit der Polizei von besonderer Bedeutung.

IV. Conclusio

Auf die serbische Polizei wirken eine Reihe von Kontrollmechanismen ein. Betrachtet man die rechtlichen Grundlagen dieser Kontrollmechanismen, offenbaren sich zwar einige kleinere Mängel. Grundsätzlich wirkt das Kontrollsystem allerdings recht ausgereift. Eine zentrale Stellung kommt darin der Sektion für interne Kontrolle zu. Sie sollte im Innenbereich Problemfälle früh erkennen und rechtswidrig handelnde Polizeibeamte zur Verantwortung ziehen. Die Sektion scheint generell mit genügend Kompetenzen ausgestattet zu sein, um ihren Aufgaben erfolgreich nachgehen zu können. Ihre Effektivität in der Wahrnehmung der Aufgaben soll wiederum durch eine Kontrollkette über den Minister zum Parlament garantiert werden. Die anderen Formen der Kontrolle sollten – wie im Bereich des Ombudsmanns angesprochen – die interne Kontrolle nur ergänzen und nur in einer geringeren Anzahl von Fällen erforderlich sein.

Neben einer gut funktionierenden internen Kontrolle wird das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei und deren Legitimität vor allem durch ein effektives Beschwerdesystem gestärkt.⁷⁸ Die Beschwerde gem. Art. 180 PG erfüllt diese Anforderungen weitgehend. Die Kompetenzen der Beschwerdestellen sind angemessen; sie können vor allem eigenständig Beweise erheben. Ein Vorteil des erstinstanzlichen Beschwerdeverfahrens ist seine Einfachheit und Raschheit. Die Einbeziehung eines Privaten als Vertreter der Öffentlichkeit mit der Möglichkeit, seine abweichende Meinung nach außen zu kommunizieren, stärkt die Transparenz des Verfahrens. Die Interessen des Opfers sind ebenfalls geschützt; es ist in das Verfahren einbezogen und kann eine Stellungnahme abgeben.⁷⁹ Nach Erschöpfung des administrativrechtlichen Rechtsschutzweges wird die Verwaltungsentscheidung auch von der unabhängigen Gerichtsbarkeit überprüft.⁸⁰ Aus Sicht des Bürgers wäre allerdings zu begrüßen, wenn man die Beschwerde schon bei einer unabhängigen Stelle – z. B. einer Art Rechtsschutzbeauftragten – einbringen könnte.

⁷⁷ Art. 3 Verwaltungsinspektionsgesetz (Zakon o upravnoj inspekciji) Amtsblatt der Republik Serbien Nr. 87/2011 listet noch weitere ihrer Zuständigkeiten auf.

⁷⁸ Pütter, Fn. 1, S. 3-14.

⁷⁹ Vgl. dazu die Kriterien der Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei CommDH(2009)4 v. 12.3.2009 Rz. 30.

⁸⁰ Einschlägige Entscheidungen liegen derzeit aber noch nicht vor. Das ist wohl dahingehend zu interpretieren, dass dieses Rechtsschutzinstrument in der Bevölkerung noch nicht hinreichend bekannt ist.

Die allgemeinen Kontrolleinrichtungen Ombudsmann, Datenschutzbeauftragter und Verwaltungsinspektion runden die Kontrolle der Polizei ab. Die Verwaltungsinspektion sticht dabei hervor. Ein solches Organ zur Kontrolle der Verwaltung ist etwa der österreichischen Rechtsordnung nicht bekannt.

Insgesamt ist zu bemerken, dass die serbische Rechtsordnung einige unterschiedliche und voneinander unabhängig wirkende Kontrollmechanismen bereithält, um die Gesetzmäßigkeit der Polizeiverwaltung zu gewährleisten. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht liegen die Voraussetzungen für eine an rechtsstaatliche Grundsätze gebundene und umfassend kontrollierte Polizeiorganisation vor. Die Effektivität der Kontrolle über die Polizei wäre noch einer weiteren Untersuchung zu unterziehen. Mit den hier verwendeten rechtswissenschaftlichen Methoden allein ist eine solche Aussage zu treffen nicht möglich.