

Polizeihaft: Probleme der Praxis

Wolfgang S. Heinz
(persönlicher Beitrag)
Deutsches Institut für Menschenrechte (NHRI) /
CPT-Mitglied 2005-2017
(wheinz@compuserve.com)

1

Worum es geht: UN Antifolterkonvention (1984)

Artikel 1 (1) Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck "**Folter**" 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.

2

UN Antifolterkonvention (2)

Artikel 16 (1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, 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. Die in den Artikeln 10, 11, 12 und 13 aufgeführten **Verpflichtungen bezüglich der Folter gelten auch entsprechend für andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.**

3

Mein praktischer Ausgangspunkt

- * Bei der Prävention von Folter ist von einem breiten Spektrum auszugehen, bei dem Folter eine besonders schwere Form von Misshandlung darstellt. Das Spektrum reicht von Vernachlässigung, Misshandlung, schwerer Misshandlung, bis hin zu Folter und schließt das Fehlen / schlecht Funktionieren von Systemen von Versorgung / Betreuung und Beschwerden ein.
- * Im Rahmen dieses kurzen Beitrages konzentriere ich mich auf Rechtsnormen, Arbeitsweise, Aufsicht und Ermittlungen zu Polizeibeswerden. Auf zwei andere wichtige Dimensionen, das Binnenklima innerhalb der Polizei – informelle Normen und Vorverständnisse – und den Umgang mit möglichen Fehlern und Defiziten der Polizeiarbeit kann ich nicht eingehen, die aber gleichwohl eine erhebliche Rolle für mögliche Fehlentwicklungen spielen dürften.

4

Ausgestaltung der Polizeihaft: Erfahrungen & best practices aus den Mitgliedstaaten des Europarats

Fokus auf Problembereiche in der Praxis und mögliche Lösungsansätze

Vier Hauptforderungen des CPT haben nicht an Bedeutung verloren:

- * **Recht auf Zugang zu Rechtsberatung** ab dem Zeitpunkt, in dem eine Person nicht mehr freiwillig entscheiden kann, die Polizei zu verlassen. Rechte von Anwalt/inn/en.
- * **Medizinische Untersuchung** aller von der Polizei Festgenommenen vor und nach der Polizeihaft (in einigen Ländern eingeführt). Häufige Probleme: Oberflächliche Untersuchungen, Fehlen der Vertraulichkeit medizinischer Dokumente und bei Untersuchungen, Frage der Unabhängigkeit des medizinischen Personals, Weitergabe von Informationen und Patientenberichten zu Gewalt und Übergriffen durch Beamte.
- * **Information an eine vom Festgenommen gewünschte Vertrauensperson** unmittelbar danach (effektivstes Präventionsinstrument nach Carver/Hadley 2016). Ausnahmen hierzu sind nur bei hohen Anforderungen erlaubt, und auch dann ist sicherzustellen, dass eine andere Person informiert wird (siehe z.B.: EU Richtlinie 2012/13/EU über den Zugang zu einem RA).
- * **Besondere Aufmerksamkeit** für Jugendliche, ausländische Personen, Frauen, psychisch Kranke, Drogenabhängige (häufig sind hier eigene Schutzstandards notwendig).

5

3 Rollen der Polizei während und nach der Festnahme

“Police officers who have to fulfil dual or even triple roles of

- operative officers** responsible for the arrest of persons,
- caretakers and custody officers** who should look after the wellbeing of those they have arrested (possibly under difficult circumstances), and
- criminal investigators** who have to question these persons in relation to a crime,

will often find it personally challenging to assume all of these roles in a professional manner.”

(Kozma / Rachlew 2018, S. 9)

6

Um welche Polizeiabteilung handelt es sich? Allgemeine Polizei und spezialisierte Polizei

- * Schwerwiegendere Straftaten, stärker in der Öffentlichkeit
- * Spezialisierte Polizei, z.T. mit eigenem Corps-Geist
- * Erwartung stärkerer Konflikt- und Gewaltintensität
- * Anti-Drogen, Anti-OK, Terrorismusbekämpfung
- * Vorverständnisse, informelle Regeln, eher geschützt gegen Beschwerden und Untersuchungen? (Per Gesetz, per Realität, Absprachen?)

7

Festnahme, Transport

- * Auf der Straße, zu Hause per Haftbefehl, auf frischer Tat?
- * Fesselung, wann und wie? Fahrzeuge zum Transport?
- * (Nicht legale) Gewalt zum "Einstimmen" bei Festnahme oder bei Ankunft auf der Polizeistation
- * Festnahme unter Zwang, meist unterschiedlich erlebt vom Festgenommenen / Polizeiorganen
- * Wann: Aufklärung über Beschuldigung, Zugang zu Vertrauensperson (Tatsache der Festnahme), zu RA und zum Arzt eigener Wahl – verzögerter Zugang bei Verdacht der Kollusion / Kontrolle darüber
- * Isolation, Formen
- * Psychischer Druck, Drohungen, um Informationen zu erhalten
- * Drohung Gewalt anzuwenden (auch gegen Dritte), Misshandlung, um Informationen zu erhalten
- * Wann wird Gesundheitsstatus des Festgenommenen erhoben, bei der Polizei, in der U-Haft? Wichtig, denn leichte Verletzungen sind bald nicht mehr sichtbar / nachweisbar; bei manchen Methoden sind keine Spuren nachweisbar. Wer untersucht den Festgenommenen, wem berichtet dann (verpflichtend), von wem wird er kontrolliert?

8

Kontakt mit der Außenwelt

- * Zugang zu ärztlicher Versorgung
- * Zugang zu weiteren Personen (Vertrauenspersonen)
- * Isolation, Legitimität / Legalität, Auswirkungen, Gefahren
- * Kollusion u.ä., wie lange, umfassend? Überprüfung?

9

Verhör (Zeuge, Beschuldigter)

- * "informal talks", besonders in osteuropäische Staaten
- * Gespräch mit Zeugen, im nächsten Moment wird er vielleicht zum Beschuldigten. Wann Zuziehung eines RA?
- * Zentrale Frage; Verhör mit dem Ziel eines Geständnisses; Bedeutung des Geständnisses im nationalen Strafrecht und Gerichtsverfahren oder "investigative interview"
- * Juan Méndez*, schlug 2016 ein zweites Zusatzprotokoll zur UN Antifolterkonvention vor, mit Richtlinien zu Verhören

*UN Special Rapporteur on Torture (2016), Interim report (A/71/298, 5. August 2016)

10

Verhör (2)

- * Kozma / Rachlew 2018, S. 14:

„Es ist wichtig, auf die **Unterscheidung zwischen den Begriffen Verhör (interrogation) und Untersuchungsbefragung (investigative interviewing)** einzugehen. Die historische Literatur zum Thema Verhör bezieht sich auf einen heuristischen Ansatz, der Zwangsmaßnahmen und/oder Manipulationstechniken einschließt und darauf abzielt, ein Geständnis zu erhalten. Untersuchungsbefragungen – wie vom britischen Innenministerium im Jahr 1992 definiert und von Forschern in enger Zusammenarbeit mit der Polizei entwickelt und verfeinert – beruhen hingegen auf einem "evidence-based-approach", der darauf abzielt, genaue und verlässliche Informationen von Opfern, Zeugen und Tatverdächtigen zu sammeln und zu testen.“

[Siehe Thomas M. Williamson, "From interrogation to investigative interviewing: strategic problems in police questioning", Journal of Community and Applied Social Psychology, 1993 (3), S. 89-99.]

(eigene Übersetzung)

11

Verhör (3)

- * Juan Méndez 2016:

„**Universal protocol for non-coercive, ethically sound, evidence-based and empirically founded interviewing practices.** Professional interviewers repeatedly emphasize that interviews are conducted much more effectively without resort to torture, ill-treatment or coercion. The Special Rapporteur welcomes strides made by some States in fashioning and implementing human rights-based standards and guidelines for investigations and non-coercive interviewing practices, but is concerned that mistreatment and coercive questioning remain prevalent in many jurisdictions. Some progress notwithstanding, State practice most often ignores the relevant normative frameworks and fails to heed key due process guarantees and procedural safeguards designed to combat abuses committed during investigations and questioning that are codified in national legislation.” (UN Spec. Rapp. 2016)

- * Sein Nachfolger, Nils Melzer, verfolgt das Projekt weiter. Zuletzt gab es ein Panel im Oktober 2018 in Genf.

12

Aufsicht, Interne Kontrolle, Disziplinarmaßnahme, Straftat

- * Rechtsnormen, informelle Verhaltenserwartungen, Institution – innen und außen. Cop Culture.
- * Interessen und Ressourcen des Beschwerdeführers, Beschuldigter, der Polizei als Institution
- * Formale und informelle Hürden bei Beschwerden
- * Unterschied zwischen Disziplinarvergehen (interne Untersuchung) und Straftat (stärker externe Untersuchung)
- * Wer entscheidet institutionell im Voraus, ob eine Beschwerde als ein leichter oder schwerer Fall bewertet wird (interne Polizei-Untersuchung vs. Justiz)?
- * Wer untersucht / kontrolliert Untersuchungen? Verfahren, Ergebnisse
- * Ergebnisse: tendenziell in 90+ Fällen keine Anklage, Einstellung des Falles bei Beschwerden zur Polizei. Was ist daraus zu lernen?
- * Weitgehende Straflosigkeit als Problem? Wie untersuchen?
- * Wenn ernsthafte Hinweise vorliegen, wie kann man die Straflosigkeit abbauen?

13

Straflosigkeit

Wie lassen sich Ermittlungen zu Beschwerden angemessen, wirkungsvoll und zeitnah durchführen? Wie de facto Straflosigkeit verringern?

Einige zentrale Elemente sind:

- * **ein gut funktionierendes Beschwerdesystem und eine frühzeitige Erkennung von Misshandlungen** durch die Polizei durch systematische medizinische Untersuchungen in Untersuchungshaftanstalten;
- * **die Existenz einer unabhängigen Untersuchungsstelle**, die unparteiische, zeitnahe und gründliche Untersuchungen durchführen kann (z.B. Polizeibeschwerdestellen neben Gerichten);
- * **Schutzmaßnahmen** für Opfer und Zeugen sowie Whistleblower;
- * **ein Straftatbestand Folter** im Rahmen der nationalen Strafgesetzgebung mit angemessenen Sanktionen für die Schwere des Vergehens.

➤ Zu Deutschland siehe das Interview mit Prof. Singelstein: Spiegel-Online (2018), Studie zu Gewalt im Amt, "Polizisten sagen fast nie gegeneinander aus", <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/polizeigewalt-warum-polizisten-selten-konsequenzen-befuerchten-muessen-a-1237044.html>

14

CPT-Empfehlungen an die Schweiz

Bericht von 2016 und Antwort des Bundesrats

Zentrale Punkte zur Polizei sind:

- * **Genf**
 - Misshandlungen sind nicht hinnehmbar
 - Einsatz von Hunden (Regelungen)
 - Stärkung IGS
- * **Kanton Tessin:** Auswahl der Verteidiger
- * **Landesweit**
 - Informationen zu Anzeigen gegen Polizist/inn/en sowie zu Strafermittlungs- und Disziplinarverfahren
 - Zugang von Festgenommenen direkt vom Beginn des Freiheitsentzugs an zu:
 - einem Dritten (Empfehlung: Einschränkungsmöglichkeiten mit Garantien versehen)
 - zu Arzt / Ärztin
 - zu Rechtsanwalt / Rechtsanwältin

15

Fazit

- * Es wurde deutlich: Der effektive Schutz von Menschenrechten in Polizeihaft bedarf eines proaktiven Vorgehens innerhalb der Institution Polizei, der Justiz und unabhängigen Stellen zur Beobachtung von Polizeiverhalten.
- * Während in einer ganzen Reihe von Ländern Fortschritte bei der formalen Registrierung und Information für Festgenommene erreicht wurden, kommt es besonders bei Maßnahmen zu schweren Straftaten häufiger zu Übergriffen.
- * Die Systeme zur Beobachtung von Polizeiverhalten und Untersuchung von Beschwerden sind vielfach noch unzureichend und führen meist nur in wenigen Fällen zu Verurteilungen. Hier sind Ermittlungsmethoden und Optimierungs- Potenziale zu untersuchen.
- * Wichtig ist, wenn auch in diesem Beitrag nicht näher behandelt, das Binnenklima innerhalb der Polizei, sowie informelle Normen und Vorverständnisse, welche die Ausübung unverhältnismäßiger Gewalt und von Zwang verringern oder vergrößern können (Cop Culture, faktische Toleranzschwellen neben an sich gültigen rechtlichen Regelungen).

16

Internationale und Europäische Standards

- * UN-Antifolterkonvention (1984)
- * Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK; 1950)
- * Factsheets des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR): (https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=#n1347890855564_pointer)
 - Police arrest and assistance of a lawyer
 - Detention and mental health
 - Hunger strikes in detention
 - Migrants in detention
- * Europäische Konvention zur Verhütung der Folter (1987)
- * Europäische Strafvollzugsgrundsätze (2006, werden derzeit überarbeitet)
- * Richtlinie 2012/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012
- * CPT
 - Polizeigewahrsam, über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, <https://rm.coe.int/16806cea1d>
 - Entwicklungen der CPT-Standards bezüglich Polizeigewahrsam, <https://rm.coe.int/16806cd1db>
 - Zugang zu einem Anwalt zur Verhütung von Misshandlungen, <https://rm.coe.int/16806ccd19>
 - Elektroimpuls Waffen, <https://rm.coe.int/16806cce0d>

17

Literatur

- * Behr, Rafael (2008): Cop Culture - Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, Wiesbaden, 2. Auflage
- * Carver, Richard / Handley, Lisa (2016): Does Torture Prevention Work?, Liverpool University Press, Liverpool
- * Furtmayr, Holger / Frewer, Andreas (2008): Das Istanbul-Protokoll und die Dokumentation von Folter, in: MenschenRechtsMagazin Nr. 2, 2008, S. 155-167
- * Grabenwarter, Christoph (2014): European Convention on Human Rights. Commentary, München
- * Heinz, Wolfgang S. (2018): The European Committee for the Prevention of Torture (CPT) and its work with the Police. In: Ralf Alleweldt / Guido Fickenscher (Hrsg.), The Police and International Human Rights Law, Berlin, S. 305-319
- * Kozma, Julia / Asbjørn Rachlew (2018): Combating Torture During Police Custody and Pre-Trial Detention, Kopenhagen, <https://rm.coe.int/1680797130>
- * Künzli, Jörg u.a. (2014): Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe. Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz, Bern, http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140602_SKMR_Studie_Rechtsschutz_Polizei.pdf
- * Morgan, Rod / Evans, Malcom D. (2002): Combating torture in Europe. The work and standards of the European Committee for the Prevention of Torture, Strasbourg
- * Spiegel-Online (2018): Studie zu Gewalt im Amt, "Polizisten sagen fast nie gegeneinander aus", <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/polizeigewalt-warum-polizisten-selten-konsequenzen-befuerchten-muessen-a-1237044.html>

18

Literatur (2)

- * Svanidze, Eric (2014): Effective Investigation of Ill-treatment. Guidelines on European standards. Strasbourg, Council of Europe / European Union, 2nd Edition
- * Töpfer, Eric / Tobias Peter (2017): Unabhängige Polizeibeschwerdestellen – Was kann Deutschland von anderen europäischen Staaten lernen? Berlin, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/ANALYSE/Analyse_Unabhaengige_Polizeibeschwerdestellen.pdf
- * UN Special Rapporteur on Torture (2016), Interim report of the Special Rapporteur to the General Assembly (A/71/298, 5 August 2016)
- * UN Special Rapporteur on freedom of assembly (2016), 10 Principles for the proper management of assemblies. Checklist Implementation. A step-by-step checklist for monitoring implementation of the practical recommendations on the management of assemblies report by United Nations Special Rapporteurs Maina Kiai and Christof Heyns (A/HRC/31/66)
- * UN Human Rights Council (2016): Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: Safeguards to prevent torture during police custody and pretrial detention, A/HRC/31/L.26/Rev.1, 23 March 2016
- * UN Human Rights Council (2017): Torture. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Summary of the discussions held during the seminar entitled “Exchanging national experiences and practices on the implementation of effective safeguards to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment during police custody and pretrial detention”, A/HRC/37/27, 26 December 2017, Ziff. 17 ff.