

Polizeirecht

Tetyana Karabin

Lit: ukr/russ: *Grišyna*, Vplyv policejs'kogo prava na formuvannja administratyvnogo prava (Der Beitrag des Polizeirechts zur Entstehung des Verwaltungsrechts), Visnyk Charkivs'kogo nacional'nogo universytetu imeni V.N. Karazina. Serija „Pravo“ (Bote der Nationalen Universität Charkiv benannt nach V.N. Karazin. Reihe „Recht“) 2018/25, 42; *Grycenko*, Osnovni naprjamky istoryčnogo rozvytku včennja pro systemu administratyvnogo prava (vid policejs'kogo do administratyvnogo prava) (Die grundlegenden Richtungen der historischen Entwicklung der Lehre des Systems des Verwaltungsrechts [vom Polizeirecht zum Verwaltungsrecht]), Naukovyj visnyk L'vivs'kogo deržavnogo universytetu vnutrišnich sprav (Wissenschaftlicher Bote der Staatlichen Universität für Innere Angelegenheiten Lviv) 2008/2, 1; *Jarmyš*, Policejs'ke pravo (vyznačennja) (Polizeirecht [Definition]), in: Rymarenko/Kondrat'jev/Šemčušenko (Hrsg), Mižnarodna policejs'ka encyklopedija: ponjatijnyj aparat, konceptual'ni pidchody, teorija i praktyka (Internationale Polizei-Enzyklopädie: Begrifflicher Rahmen, konzeptionelle Ansätze, Theorie und Praxis) I, Kyjiv 2003, 1231; *Kurkol/Bilenčuke/Jarmoljuk*, Nauka policejs'kogo prava v Ukrajin'skomu deržavotvorenni: vytoky, vichy, istoriografija, sučasnyj stan i šljachy prioritetnogo rozvytku (Die Wissenschaft des Polizeirechts im ukrainischen Staatsaufbau: Ursprünge, Höhepunkte, Entwicklungsgeschichte, gegenwärtiger Stand und Wege zur prioritären Entwicklung), Naše pravo (Unser Recht) 2015/4, 17; *Lošyc'kyj*, Reabilitacija policejs'kogo prava (Die Rehabilitation des Polizeirechts), Pravo Ukrajinjy (Recht der Ukraine) 2002/7, 95; *Mel'nyk*, Policejs'ke pravo v Ukrajinj: notatky do naukovoji dyskusiji (Polizeirecht in der Ukraine: Anmerkungen zur wissenschaftlichen Diskussion), Juryst Ukrajinjy (Ukrainischer Jurist) 2011/3, 32; *Solomacha*, Kyjivs'ka universytets'ka škola policejs'kogo prava (Die Kyjiver universitäre Schule für Polizeirecht), Naše pravo (Unser Recht) 2015/5, 49.

I. Regelungsgegenstand und -ziele

Die Ausbildung des „Polizeirechts“ als eigenen Unterbereich des besonderen Verwaltungsrechts erklärt sich durch das Vorhandensein eines **spezifischen Regelungsgegenstandes**. Dieser besteht in der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch besondere Organe, die gleichzeitig die Anwendung besonderer Methoden der Einflussnahme dieser Or-

gane auf das Verhalten der Bürger – die Anwendung von Zwangsmaßnahmen – miteinschließt. Es gibt auch eine Reihe von **Gesetzen**, die die entsprechenden Rechtsbeziehungen regeln: die Gesetze „Über die Nationale Polizei“ Nr 580-VIII, „Über die Nationalgarde der Ukraine“ Nr 876-VII, „Über den staatlichen Grenzschutzdienst der Ukraine“ Nr 661-IV, „Über den militärischen Ordnungsdienst der Streitkräfte der Ukraine“ Nr 3099-III sowie die Verordnung über den Justizsicherheitsdienst: Beschluss des Hohen Rates der Justiz Nr 1051/0/15-19. Sie enthalten Bestimmungen betreffend die Anwendung von Zwangsmaßnahmen zwecks Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Die Frage der inhaltlichen Abgrenzung und Konkretisierung des Polizeirechts als Unterbereich des Verwaltungsrechts bleibt jedoch **umstritten**. Dafür gibt es in der Ukraine **mehrere Gründe**. Der erste ist die retrospektive Betrachtung des Polizeirechts als ein Stadium in der Entwicklung des Verwaltungsrechts und nicht als ein Element des modernen Rechtssystems. Lehr- und wissenschaftliche Materialien beziehen sich idR auf die historische Betrachtung des Polizeirechts,¹ auf die Abfolge der Entstehung einzelner Strukturelemente des Verwaltungsrechts,² den Einfluss des Polizeirechts auf die Entstehung des modernen Verwaltungsrechts³ usw. Die Begründung für die Möglichkeit der Wiederbelebung des Polizeirechts als Unterbereich des Verwaltungsrechts erfolgt also durch einen historischen Ansatz.⁴ Indes ist das Polizeirecht in der Ukraine eine Realität der Gegenwart, sie drückt sich im Inhalt der modernen Gesetzgebung und in konkreten Rechtsbeziehungen aus.

Der zweite Grund sind das Misstrauen und die Vorbehalte gegenüber dem Begriff „Polizeirecht“. Schon in der Wortkombination scheint ein Widerspruch zu liegen, denn Recht ist unbedingt Freiheit, während Polizei eine Einschränkung der Freiheit, Gewalt und Zwang bedeutet. Ein Polizeistaat ist ein negativ besetzter Begriff, das Gegenteil von „Rechtsstaatlichkeit“, und bedeutet einen Staat mit einer übermäßigen Rolle und Einfluss der Polizei. Dies wird auch durch die historische Erinnerung in der Ukraine als Teil eines totalitären Regimes verstärkt, in dem die Polizeifunktionen des Staates alle anderen Funktionen überlagerten. Dennoch sollte das Polizei-

1 *Aver'janov* (Hrsg), *Administratyvne pravo Ukraïny*. Akademičnyj kurs (Verwaltungsrecht der Ukraine. Akademischer Kurs) I, Kyjiv 2004, 16 ff; *Kurko/Bilenčuk/Jarmoljuk*, *Naše pravo* 2015/4, 17 ff; *Solomacha*, *Naše pravo* 2015/5, 49 ff.

2 *Grycenko*, *Naukovyj visnyk L'viv's'kogo deržavnogo universytetu vnutrišnich sprav* 2008/2, 1 ff.

3 *Grišyna*, *Visnyk Charkivs'kogo nacional'nogo universytetu imeni V.N. Karazina*. Serija „Pravo“ 2018/25, 42 ff.

4 *Lošyc'kyj*, *Pravo Ukraïny* 2002/7, 95 ff; *Mel'nyk*, *Juryst Ukraïny* 2011/3, 32 ff.

recht als Unterbereich des besonderen Verwaltungsrechts die komplexe rechtliche Regelung der Beziehungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widerspiegeln.

Die Anerkennung eines solchen Unterbereichs des Verwaltungsrechts wirft die Frage nach seiner **Beziehung zum Verwaltungsstrafrecht** auf. In der wissenschaftlichen Literatur wird sogar die Auffassung vertreten, dass das Polizeirecht die Zusammensetzung der Verwaltungsstrafdelikte und die Verantwortlichkeit für ihre Begehung sowie das Verfahren in Verwaltungsstraffällen determiniert.⁵ Das Verwaltungsstrafrecht ist jedoch ebenso ein separater Teil des ukrainischen Verwaltungsrechts und hat seine eigene Struktur und seinen eigenen Inhalt, und seine Quelle ist ein separater Rechtsakt: das Gesetzbuch der Ukraine über Ordnungswidrigkeiten (OWiGB). Außerdem gehören zu den Organen, die jemanden zur verwaltungsstrafrechtlichen Verantwortlichkeit ziehen können, nicht nur die Polizei, sondern auch die Organe der örtlichen Selbstverwaltung und die Gerichte. Daher ist es nicht angebracht, das Verwaltungsstrafrecht und die verwaltungsrechtlichen Beziehungen bei der Anwendung von Zwangsmaßnahmen zu verschmelzen und zu verbinden.

Was die Frage nach dem **Verhältnis zwischen Polizeirecht und polizeilicher Tätigkeit** betrifft, so bezieht sich letztere auf die öffentlichen Beziehungen im Bereich des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, und das Polizeirecht ist eine Reihe von Rechtsnormen, die diese Beziehungen regeln. Die polizeiliche Tätigkeit und das Polizeirecht sollten in der gleichen Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden wie der Begriff der „staatlichen Verwaltung“ (ein Element der öffentlichen Realität) und der Begriff des „Verwaltungsrechts“ (ihr Regulator).

II. Verfassungsrechtliche Bezüge

In der ukrainischen Verfassung ist verankert, dass die Menschenrechte und -freiheiten und ihre Garantien den Inhalt und die Ausrichtung der staatlichen Tätigkeit bestimmen; die Durchsetzung und Gewährleistung der Menschenrechte und -freiheiten ist die Hauptpflicht des Staates (Art 3 Vf). Bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und bei der Anwendung besonderer polizeilicher Maßnahmen entfalten sich diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen aus **zwei Perspektiven**. Einerseits ist die Wahrung der Rechte und Freiheiten der Bürger die Hauptaufgabe der Polizei, andererseits berühren Einsätze oft die Menschenrechte, auch wenn es

5 *Jarmyš*, Policejs'ke pravo (vyznačennja), in: Rymarenko/Kondrat'jev/Šemčušenko (Hrsg), Mižnarodna policejs'ka encyklopedija, 1231.

sich um eine straffällige Person handelt. Daher sind dem Handeln der Polizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch die Verfassungsbestimmungen Grenzen gesetzt.

Der verfassungsrechtliche Katalog der Rechte bestimmt nur die Grundrechte des Einzelnen sowie die Grundprinzipien der Staatsorgane, die diese Rechte und Freiheiten garantieren. Dementsprechend sind die detaillierten Bestimmungen und Garantien der Menschenrechte und deren Einhaltung bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie bei der Anwendung von Zwangsmaßnahmen durch die Polizei in Sondergesetzen festgelegt. Hierbei sind es die **Gesetze**, die unter den Rechtsakten, mit denen die Beziehungen im Bereich der polizeilichen Tätigkeit rechtlich geregelt werden, den ersten Platz einnehmen, und ihre Bedeutung für die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit nimmt ständig zu, da der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ohne die Gewährleistung der Gesetzlichkeit nicht verwirklicht werden kann.

Zu den **Rechten und Freiheiten**, die in der Verfassung festgelegt sind, gehören das Recht auf Achtung der Würde jedermanns (Art 28 Vf), das Recht auf Freiheit und persönliche Untastbarkeit (Art 29 Vf), die Bestimmungen, dass niemandem willkürlich das Leben entzogen werden darf und dass es die Pflicht des Staates ist, das menschliche Leben zu schützen (Art 27 Vf), die Garantie der Unverletzlichkeit der Wohnung, auch wenn in dringenden Fällen die Möglichkeit besteht, die Wohnung oder ein anderes Eigentum zu betreten (Art 30 Vf), und die Bestimmung, dass die verfassungsmäßigen Menschen- und Bürgerrechte und Freiheiten nicht eingeschränkt werden dürfen außer in den durch die Verfassung der Ukraine geregelten Fällen (Art 64 Vf).

Die allgemeinen Bestimmungen für die Organisation und die Arbeitsweise aller öffentlichen Verwaltungseinrichtungen sind in den Bestimmungen von Art 6 und Art 19 Abs 2 Vf über die verfassungsmäßigen und gesetzlichen Grenzen der Tätigkeit der Staatsorgane festgelegt. In diesem Sinn sind die Staatsorgane und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung und ihre Beamten verpflichtet, nur auf der Grundlage, innerhalb der Grenzen der Befugnisse und in der Weise zu handeln, wie es die Verfassung und die Gesetze der Ukraine vorschreiben. Was die öffentliche Sicherheit und Ordnung betrifft, so ist in Art 92 Z 17 Vf bestimmt, dass nur die Gesetze der Ukraine die Grundlage der öffentlichen Ordnung bestimmen.

III. Völkerrechtliche Bezüge

Unter den völkerrechtlichen Akten, die gemeinsame europäische Richtungen und Grundsätze für gemeinsame Ziele, Arbeitsweisen und Verantwort-

lichkeiten der Polizei festlegen, ist der **Europäische Kodex für Polizeiethik**⁶ hervorzuheben, der im Europarat angenommen wurde und Anzeichen von soft law aufweist. Die Bestimmungen dieses Dokuments gelten für die traditionellen Einheiten und Dienste der Polizei und andere Stellen, die für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung in der Zivilgesellschaft sorgen und die der Staat zur Anwendung von Zwang und Gewalt ermächtigt hat.

Sie leiten die Staaten an, im nationalen Recht und in der Praxis eine Vorreiterrolle einzunehmen und die im Kodex festgelegten Grundsätze zu praktizieren. Gleichzeitig wird die Bezugnahme im Text des Kodex auf die „traditionelle“ Polizei als Gegenüberstellung zu „besonderen Arten“ von Polizei verstanden, die andere Ziele verfolgen als die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung in der Zivilgesellschaft.⁷ Dies sind insb Strafverfolgungsdienste in bewaffneten Verbänden, Justizvollzugsanstalten, Sicherheitsdienste, private Sicherheitsunternehmen.

Die Aktivitäten der Polizei müssen **internationalen Standards zum Schutz der Menschenrechte** entsprechen. Daher gehören zu den völkerrechtlichen Akten, die solche Aktivitäten indirekt regeln, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948; der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. 12. 1966; die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. 11. 1950 und die dazugehörigen Rechtsinstrumente; die Erklärung zum Schutz aller Personen vor Folter und anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Strafen vom 9. 12. 1975; der Verhaltenskodex für Beamte zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung vom 17. 12. 1979; das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. 11. 1987; die Grundprinzipien für die Anwendung von Gewalt und Schusswaffen durch Vollzugsbeamte vom 7. 9. 1990.

Die Akte der Regelung der **internationalen Zusammenarbeit von Polizeibehörden** sind: die Charta der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation Interpol vom 13. Juni 1956 (Datum des Inkrafttretens für die Ukraine: 4. November 1992); die Arbeitsvereinbarung zwischen dem Innenministerium und der Agentur der Europäischen Union für die Ausbildung von Beamten der Rechtsschutzorgane (CEPOL) vom 5. Februar 2020; das Abkommen zwischen der Ukraine und dem Europäischen Polizeiamt über operative und strategische Zusammenarbeit, ratifiziert durch das ukrainische Gesetz Nr 2129-VIII; die Richtlinie 2016/2019 des Europäischen

6 Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states.

7 Explanatory Memorandum. Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, 12.

Parlaments und des Rates (EU) vom 26. Oktober 2016 über die Rechtshilfe für verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren und gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls.

IV. Gesetzliche Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung

1. Organe, die die Sicherheit und Ordnung gewährleisten

Als Oberbegriff „Polizei“ wird idR das System der Organe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bezeichnet, die zur Anwendung besonderer Zwangsmittel befugt sind.

In der Ukraine umfasst die **Polizei** eine Reihe von **Organen**: die Nationale Polizei, die Nationalgarde der Ukraine, den staatlichen Grenzschutzdienst der Ukraine, den militärischen Ordnungsdienst der Streitkräfte der Ukraine, den Justizsicherheitsdienst und andere Organe. Einige dieser Organe sind den „klassischen“ Typen von Diensten zuzuordnen, deren Hauptzweck die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist. Der Rest sind Sonderorgane mit anderen Aufgaben, die teilweise aber auch polizeiliche Aufgaben wahrnehmen.

Es gibt also auch Organe, die **andere Aufgaben** als die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung haben, aber befugt sind, besondere Mittel und Waffen aus den für die Polizei bestimmten Gründen einzusetzen. Dies betrifft insb die Organe des Sicherheitsdienstes der Ukraine, die die staatliche Souveränität, die verfassungsmäßige Ordnung, die territoriale Integrität und die Verteidigungsfähigkeit vor Übergriffen einzelner Organisationen oder Einzelpersonen schützen sowie den Schutz von Staatsgeheimnissen gewährleisten; die Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes haben das Recht, Waffen und besondere Mittel aus den im Gesetz „Über die Nationale Polizei“ vorgeschriebenen Gründen und in der vorgeschriebenen Weise zu halten, zu tragen und zu verwenden (Art 26 des Gesetzes „Über den Sicherheitsdienst der Ukraine“).

Außerdem wenden befugte Beamte des Staatlichen Ermittlungsbüros Maßnahmen der körperlichen Nötigung an, halten, tragen und verwenden spezielle Mittel und Schusswaffen auf der Grundlage und in der Weise, die durch das Gesetz „Über die Nationale Polizei“ bestimmt sind (Art 7 Abs 8 des Gesetzes „Über das Staatliche Ermittlungsbüro“). Die Aufgaben dieser Stelle beziehen sich indes auf die Verhütung, Aufdeckung, Beendigung, Offenlegung und Aufklärung von Straftaten. Dasselbe gilt für andere Stellen, die mit der Durchführung von Ermittlungen betraut sind, Bedienstete des Staatssicherheitsministeriums der Ukraine und andere Stellen.