

Vasilije Marković  
Marko Romić

**Vorgehen der Bürgerbeauftragten zur Zeit der COVID-19-Pandemie –  
die Erfahrung der Republik Serbien**



**Abstract:** Die rapide Verbreitung der COVID-19-Pandemie brachte ernsthafte Herausforderungen für die moderne Gesellschaft, von denen einige einer sensiblen Rechtsnatur sind. Den staatlichen Behörden und dem Rechtssystem im Ganzen wurden einerseits die Frage des öffentlichen Interesses im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens und andererseits die Frage der zahlreichen Menschenrechte gestellt. Eine besonders wichtige Rolle in solch heiklen Umständen haben die unabhängigen Behörden, wie z. B. die Bürgerbeauftragten, die eine Rolle spielen, sowohl im Bereich der Kontrolle der Gesetzmäßigkeit des von staatlichen Behörden behandelten Einzelfalles als auch in Angelegenheiten bezüglich des Schutzes und der Weiterentwicklung der Menschenrechte. Deswegen werden in der vorliegenden Arbeit nach einer kurzen Retrospektive der Einführung und der Maßnahmen während des Notstandes in der Republik Serbien die Rolle, die der Beschützer der Bürger im Laufe und nach dem Notstand, ausgelöst durch die Epidemie hatte erforschen müssen, die besonderen und allgemeinen Berichte betrachtet, aber es wird auch auf einige Mechanismen, die den Bürgerbeauftragten in der Republik Serbien zur Verfügung standen, aber nicht genutzt wurden, hingewiesen werden.

**Schlüsselwörter:** COVID-19, Republik Serbien, Bürgerbeauftragte, Kontrolle der Leitung, Schutz der Menschenrechte, Notstand.

## 1. EINLEITUNG

In der gegenwärtigen (post)modernen Gesellschaft liegt das Schlüsselproblem nicht mehr wie zur Zeit der Erkämpfung von Verfassungsmäßigkeit in der Existenz und im Aufruf zu Menschenrechten, sondern in deren Erreichbarkeit und konkreten Erfüllung.<sup>1</sup> Eine ausgeprägte Überregulierung einerseits und das Gefühl der Unmöglichkeit der Anwendung rechtlicher Garantien andererseits sind in den gegenwärtigen Staaten reaktiviert worden, besonders in denen, die sich im Prozess der Transition befinden, die uralte (antike) Maxime - *summum ius summa iniuria* beinhalten. Die Situation ist in den (weiterhin) jungen Demokratien, wie es die Republik Serbien ist, in denen aus der Sicht der Bevölkerung die Regierung als eine unterdrückende Behörde angesehen wird, von der die Bevölkerung mehr oder weniger abhängt – und das nicht nur im Hinblick ihrer Bürgerrechte, sondern auch im Hinblick auf die Grundbedürfnisse wie Nahrung und Gesundheit – besonders beunruhigend.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> M.Davinić, *Der europäische Bürgerbeauftragte und die Schlechte Verwaltung*, Beschützer der Bürger, Belgrad 2013., 38.

<sup>2</sup> M. Oosting, „The Ombudsman and his environment: a global view“, in: *The International Ombudsman Anthology* (ed. L.C.Reif) Kluwer Law International, The Hague Boston London 1999., 5.

Mit solch einer Atmosphäre als Kontext wurden die Herausforderungen, mit denen wir es weiterhin zu tun haben, auch im Bereich des Rechtswesens im Rahmen der neuen so genannten Realität, ausgelöst durch die COVID-19-Pandemie, die der Direktor der Weltgesundheitsorganisation zur öffentlichen Gesundheitsbedrohung von internationaler Bedeutung erklärte<sup>3</sup>, noch komplexer. Die neue COVID-19-Realität, die *du Feo* als „Krieg aller gegen alle, aber ohne Allianz“<sup>4</sup> definierte, war fast regelgemäß durch Sekurisation verfolgt (die an einigen Orten in der Welt sogar als autonome Militarisation oder Hypersekurisation charakterisiert wurde), bzw. durch die Antwort des Staates, d.h. die Verlagerung aus dem regelmäßigen politischen Domäne in die außergewöhnliche Sicherheitsdomäne durch strenge epidemiologische Maßnahmen und Notstände. Weil die Sekurisation ausnahmslos von dem Schatten, der rechtlichw Zwiespältigkeit der Zweifel verfolgt wird, wenn es sich über die Einschränkung der Menschenrechte handelt<sup>5</sup>, ist die Frage, welche Rollen sollen in solchen Bedingungen die Bürgerbeauftragten spielen. Als Institution, die ein integraler Teil jedes demokratischen System<sup>6</sup> ist, scheint es gerechtfertigt und ist es Aufgabe ist es, im Kampf zwischen Bürokratie und Demokratie zu entscheiden, wer Vorrang hat?<sup>7</sup>

Im vergleichenden Recht gab es interessante Beispiele. So erklärte der Bürgerbeauftragte im australischen Staat Victoria in seinem Bericht für das Jahr 2020, dass die Epidemie COVID-19 die Institution der Bürgerbeauftragten relevanter als jemals zuvor gemacht hat<sup>8</sup>, während in Rumänien, dem ersten postkommunistischen Staat<sup>9</sup>, das Verfassungsgericht die Angaben des dortigen Bürgerbeauftragten aufnahm, durch einen eingereichten Eintrag zur Benotung der Verfassungsmäßigkeit der Verordnungen, durch welche der Notstand, ausgelöst

---

<sup>3</sup> World Health Organization, *International Health Regulations (2005): Third Edition* (Geneva: WHO Press — World Health Organization, 2016), 9.

<sup>4</sup> Gianluca di Feo, „Corona virus tamponi da brescia a stati uniti“, *La Repubblica-Cronaca*, [https://www.repubblica.it/cronaca/2020/03/19/news/coronavirus\\_tamponi\\_da\\_brescia\\_a\\_stati\\_uniti-251735473/](https://www.repubblica.it/cronaca/2020/03/19/news/coronavirus_tamponi_da_brescia_a_stati_uniti-251735473/), zugegriffen: 30.11.2021

<sup>5</sup> V. Đurić, V. Marković, „Einschränkung der Religionsfreiheit in Bedingungen einer Pandemie – Fall von Montenegro“ *Theologische Ansichten* 3/2020, 763.

<sup>6</sup> S. Owen, „The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges“ in: *The International Ombudsman Anthology* (ed. L.C.Reif) Kluwer Law International, The Hague Boston London 1999., 64.

<sup>7</sup> M. Jovičić, „Warum und was für einen Bürgerbeauftragten brauchen wir“, *Sammlung der Arbeiten der Rechtsfakultät in Novi Sad*, 3-4/1990, 48.

<sup>8</sup> Victorian ombudsman: COVID-19 crisis reinforces importance of ombudsman. <https://www.ombudsman.vic.gov.au/our-impact/news/covid-19-crisis-reinforces-importance-of-ombudsman-to-ensure-fairness-for-victorians/>, zugegriffen: 30.11.2021.

<sup>9</sup> P. Giddings, V. Salaček, L.D. Bueso, „The Ombudsman and the Human rights“ in: *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents* (ed. R.Gregory) IOS Press, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokyo-Washington 2000, 442

durch eine Epidemie eingeführt wurde.<sup>10</sup> Der Fokus dieser Arbeit ist trotzdem auf das Verhalten des Beschützers der Bürger in der Republik Serbien zur Zeit der Epidemie gerichtet, und das erstrangig durch die Analyse seiner allgemeinen und besonderen Berichte zur Zeit der Epidemie. Davor ist es aber nötig, etwas mehr über den Begriff, die Klassifikationen und Berechtigungen des Bürgerbeauftragten allgemein und in der Republik Serbien zu sagen.

## **2. BÜRGERBEAUFTRAGTER – BEGRIFF, KLASSIFIKATIONEN UND BERECHTIGUNGEN**

Die Institution des Bürgerbeauftragten erschien das erste Mal in der modernen Bedeutung dieses Wortes in Schweden Anfang des 19. Jahrhunderts und wurde durch über zwei Jahrhunderte Entwicklung und Ausbreitung durch Ausbreitungsetappen und Entwicklungsphasen<sup>11</sup> zu einer unvermeidlichen Stelle im System der Kontrolle der Tätigkeit von Verwaltungsbehörden und der verfassungsgemäßen Garantien der Menschenrechte. Der Bürgerbeauftragte entstand, wie es Prof. *Gelhorn* schreibt, als Folge eines intensivierten Bedürfnisses nach billigen und einfachen Mitteln und Mechanismen der Entsorgung verschiedener Mängel in der Arbeit der Verwaltung. Sein Hauptvorteil nach den Worten von Prof. *Vera* liegt in der immanenten Fähigkeit, die verzauberten bürokratischen Kreise zu durchbrechen und die undurchdringlichen Verwaltungssysteme für die parlamentarische Kontrolle und die allgemeine Öffentlichkeit transparent zu machen.<sup>12</sup> Sein Wesen manifestiert sich in der allumfassenden Kontrolle der staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen, wobei diese Kontrolle sogar die Benotung der Zweckmäßigkeit fordert, umfeisst seine Rolle wurde mit der Zeit eine doppelte,

---

<sup>10</sup> M. Safta, „Constitutional review upon the referral by the Advocate of the people a powerful instrument of democracy that needs to be strengthened“ *Perspectives of Law and Public Administration* 10/2021, 12.

<sup>11</sup> In der Theorie wird angegeben, dass die Entwicklung der Institution des Bürgerbeauftragten zuerst durch den Prozess der Proliferation charakterisiert war, dann durch Diversifikation, damit am Ende der Prozess der Evolution seiner Funktionen auftreten kann, welcher besonders in neuen Demokratien anwesend ist und mit der Erscheinung eines Hybridmodells des Bürgerbeauftragten, welcher besonders Wert auf den Schutz der Menschenrechte, und nicht mehr nur auf die Kontrolle der Arbeit der Verwaltung legt. R. Gregory, P.Giddings, „The Ombudsman Institution- Growth and Development“, in: *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*(ed. R.Gregory) IOS Press, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokyo-Washington 2000., 14, 15

<sup>12</sup> S.Lilić, „Bürgerbeauftragte – Fortsetzung und allgemeine Charakteristiken“, in: *Bürgerbeauftragter – internationale Dokumente, vergleichendes Recht, Gesetzgebung und Praxis*, Anwaltskomitee für Menschenrechte, Belgrad 2002, 24.

einerseits beschützt der Bürgerbeauftragte die objektive Regelmäßigkeit und die Arbeit der Verwaltung und andererseits die Bürgerrechte.<sup>13</sup>

Als Besonderheit des Verhaltens des Bürgerbeauftragten kann man die rechtliche Unabhängigkeit seiner Empfehlungen angeben, weswegen er spöttisch als eine Institution „mit großem Mund, aber kleinen Armen“<sup>14</sup> dargestellt wird. Jedoch schaffte es die Institution des Bürgerbeauftragten, diesen Mangel in seine größte Stärke zu verwandeln, weil die rechtliche Unabhängigkeit einerseits die Ausschließung der Möglichkeit, die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten anzufechten und andererseits eine effizientere Motivierung der Staatsbehörden zur besseren Arbeit bedeutet, und das nicht auf erzwungener Basis.<sup>15</sup> Der Bürgerbeauftragte ist also anwesend, nicht um zu strafen (handle es sich um Menschen, um nicht in Vollzug zu setzende Akte) sondern um zu verbinden, zu schlichten, zu beraten, zu empfehlen, Mut einzureden usw.<sup>16</sup> Die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten kann ebenfalls auch ohne bedeutsame rechtliche Berechtigungen einen sonst oft üblichen psychologischen und präventiven Effekt haben, da keine staatliche Behörde in den Fokus der Arbeit der Bürgerbeauftragten treten will. So kann der Bürgerbeauftragte seine Tätigkeit ausführen, indem er nichts tut.<sup>17</sup> In Verbindung mit diesem zweifellosen Wunsch zu, vermeiden ein Thema der Arbeit der Bürgerbeauftragten zu sein, wird in der serbischen Rechtswissenschaft betont, dass die stärkste Waffe, über die der Bürgerbeauftragte verfügt aus diesem Grund der Bericht ist, wie der regelmäßige allgemeine, so auch der besondere Bericht.<sup>18</sup>

Wenn es zur Qualifizierung der Institution des Bürgerbeauftragten kommt, kann diese aufgrund mehrerer Grundlagen durchgeführt werden. So gemäß der Natur des Sektors, in dem er auftritt, kann man von öffentlichen und privaten Bürgerbeauftragten sprechen. Der öffentliche Bürgerbeauftragte wird weiter

---

<sup>13</sup> D. Milkov, „Über den möglichen jugoslawischen Bürgerbeauftragten“ *Sammlung der Arbeiten der Rechtsfakultät in Novi Sad*, 3-4/1990, 58, 61. Die Elemente dieser dualen Rolle des Bürgerbeauftragten sind miteinander eng verflochten, weil, nach den Worten des ersten serbischen Beschützers der Bürger, „ *Der Schutz der Menschenrechte wird durch Kontrolle erreicht, und die Kontrolle ist in der Funktion des Schutzes der Menschenrechte*“ (Angegeben Nach M.Davinić, *Unabhängige Kontrolle der Behörden in der Republik Serbien*, Datei, Belgrad 2018, 112).

<sup>14</sup> Nach M. Davinić,(2013), 77.

<sup>15</sup> D.M.Gotehrer, M. Hostina, „The Classical Ombudsman Model“ in: *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*(ed. R.Gregory) IOS Press, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokyo-Washington 2000, 410

<sup>16</sup> Z. Tomić, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Rechtsfakultät, Belgrad 2018, 60.

<sup>17</sup> M. Jovičić, *Bürgerbeauftragter, Hüter der Rechtsmäßigkeit und Bürgerrechte*, Institut für vergleichendes Recht, Belgrad 1969, 9.

<sup>18</sup> D. Denković, „Bürgerbeauftragter als Hüter der Rechtsmäßigkeit und Bürgerrechte“, *Sammlung der Arbeiten der Rechtsfakultät in Novi Sad*, 3-4/1990, 51.

unterfedet auf den parlamentarischen d. h. klassischen Bürgerbeauftragten, welcher gemäß der internationalen Vereinigung der Juristen als einziger als originales Konzept des Bürgerbeauftragten angesehen werden kann und den exekutiven Bürgerbeauftragten, dessen zwei Hauptunterschiede im Gegensatz zum klassischen Modell darin liegen, dass er von der exekutiven und nicht der gesetzgebenden Staatsgewalt ernannt wird, und dass er nicht dazu befugt ist, besondere Berichte auszustellen. Es existieren aber auch Hybridmodelle, wie z. B. der britische Verwaltungsvertraute, den der Monarch auf Vorschlag Ministerpräsidenten ernennt, aber welcher auch besondere Berichte einreichen kann.<sup>19</sup> Gemäß der Struktur haben wir weiterhin einen selbständigen Bürgerbeauftragten, welcher die Mehrheit bildet, und einen kollegialen Bürgerbeauftragten, der in einigen Staaten, wie z.B. Österreich und BiH, existiert. Nach Wirkungsbereich der Arbeiten können die Bürgerbeauftragten allgemein oder spezialisiert sein, und nach dem Grad der Macht auf welchem die Tätigkeit ausgeübt wird, können sie national oder subnational (regional (wie in Italien – oder lokal) sein.

### 3. DER BESCHÜTZER DER BÜRGER IN DER REPUBLIK SERBIEN

In der serbischen Verwaltungsrechtswissenschaft, gibt es bezüglich der Institution der Bürgerbeauftragten keine Einstimmigkeit darüber, um welche Form der externen Kontrolle der Verwaltung es sich handelt. Den einen Autoren zufolge handelt es sich fraglos um eine außerrechtliche externe Kontrolle der Verwaltung,<sup>20</sup> andere halten die Kontrolle, die der Bürgerbeauftragte durchführt, für eine erfolgreiche Kombination der rechtlichen und politischen Kontrolle der Verwaltung,<sup>21</sup> aber es gibt auch Autoren, die dazu stehen, dass der Bürgerbeauftragte als eine eigenständige Form der externen Rechtskontrolle der Verwaltung betrachtet werden kann.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> M.Davinić,(2013) 48, 68 Neben dieser haben wir in der Theorie eine etwas andere Klassifizierung, die die Entwicklung der Institution des Bürgerbeauftragten in einer weiteren, geschichtlichen Perspektive betrachtet und begrenzt sich nicht nur auf moderne, bzw. klassische Modelle des Bürgerbeauftragten, mehr bei...V.Ayeni, *A typology of ombudsman institutions*,[https://www.theioi.org/downloads/9r7ft/IOI%20Canada\\_Occasional%20Paper%2030\\_Victor%20Ayeni\\_A%20Typology%20of%20OM%20Institutions\\_1985.pdf](https://www.theioi.org/downloads/9r7ft/IOI%20Canada_Occasional%20Paper%2030_Victor%20Ayeni_A%20Typology%20of%20OM%20Institutions_1985.pdf) pristupljeno:1.12.2021.

<sup>20</sup> Z. Tomić, dasselbe

<sup>21</sup> S. Lilić *Verwaltungsrecht und verwaltungsprozessrecht*, Rechtsfakultät, Belgrad 2013, 354.

<sup>22</sup> Davinić, (2013), 79. Fn.204.

Es sei, wie es sei, die Institution des Bürgerbeauftragten kann immer noch als eine junge Institution im Rechtssystem der Republik Serbien angesehen werden. Obwohl es schon zur Zeit des sozialistischen Jugoslawiens den sogenannten öffentlichen Generalstaatsanwalt gab, war dieser jedoch verantwortlich, nur ein Verfassungsrecht zu beschützen: dasjenige, welches das öffentliche Eigentum garantierte, die Theorie hielt, dass zwischen dieser Institution und den Bürgerbeauftragten wesentliche Unterschiede herrschten, die deren Gleichstellung veränderten, aber auch eine gelungene Transformierung in die Institution der Bürgerbeauftragten.<sup>23</sup> Deswegen war es für die Einführung des Bürgerbeauftragten in das Rechtssystem der Republik Serbien notwendig, auf den Weg aus einer sozialistischen in eine liberal-demokratische Verfassungsmäßigkeit durch die Verfassung aus dem Jahr 1990 zu warten, aber auch auf die politischen demokratischen Veränderungen aus dem Jahr 2000.

In der Republik Serbien existiert ein klassischer selbstständiger parlamentarischer Bürgerbeauftragter dänischer Art auf nationalem Niveau (Beschützer der Bürger) sowie auch ein Bürgerbeauftragter auf Provinz- und Lokalniveau. Neben diesen Bürgerbeauftragten mit einer allgemeinen Zuständigkeit gibt es auch spezialisierte Bürgerbeauftragte, wie es z.B. der Vertraute für den Gleichberechtigungsschutz oder der Hochschulbürgerbeauftragte sind. Interessant ist auch, dass der Bürgerbeauftragte auf nationalem Niveau in das Rechtssystem durch das Gesetz über den Beschützer der Bürger (*Amtsblatt der RS, 79/2005*) im Jahr 2005 eingeführt wurde, das heißt ein Jahr, bevor er durch die Verfassung aus dem Jahr 2006 (*Amtsblatt der RS, 98/2006*) zur Verfassungskategorie wurde, und dass es vor dem Bürgerbeauftragten auf nationalem Niveau im Rechtssystem der Republik Serbien einen Bürgerbeauftragten auf Provinzniveau seit dem Jahr 2003 gab, welcher durch das Gesetz über die Feststellung der Zuständigkeit der autonomen Provinz (*Amtsblatt der RS, 6/2002*) eingeführt wurde.

Nach Artikel 138 der Verfassung ist der Beschützer der Bürger eine unabhängige staatliche Behörde, die Rechte der Bürger verteidigt und die Arbeit der Behörden der Staatsverwaltung und anderer Behörden und Organisationen, Unternehmen und Einrichtungen, denen öffentliche Berechtigungen anvertraut wurden (Abs. 1) kontrolliert. Von seiner Kontrolle sind die Nationalversammlung, der Präsident der Republik, die Regierung, das Verfassungsgericht, Gerichte und

---

<sup>23</sup> D. Milkov, 65.



die Staatsanwaltschaft befreit (Abs. 2). Den Beschützer der Bürger wählt und entlässt die Nationalversammlung, der er für seine Arbeit Rede und Antwort steht (Abs. 3 und 4).

Das Gesetz über den Beschützer der Bürger wurde im Jahr 2021 geändert (*Amtsblatt der RS, 105/2021*). Durch Artikel 2 Abs. 2 dieses Gesetzes wird vorgeschrieben, dass er für den Schutz und die Weiterentwicklung der Menschen- und Minderheitenrechte und -freiheiten zuständig ist. In seinen Zuständigkeitskreis fallen: das Recht, Gesetze in seinem Zuständigkeitsbereich vorzuschlagen, sowie die Vorlage einer Initiative zur Änderung oder Ergänzung der Vorschriften bei der Nationalversammlung, der Regierung oder der Verwaltungsbehörde, falls er vermutet, dass es zu Verletzungen der Bürgerrechte wegen Mängeln in den Vorschriften kommt (Art. 20 Abs. 1 und 2), sowie bei der Vorbereitung von Verordnungen zu Gesetzentwürfen und anderen Verordnungen Stellung zu nehmen, wenn sie Fragen von Bedeutung für den Schutz der Bürgerrechte regeln (Art. 21 Abs. 1). Der Beschützer der Bürger ist auch dazu berechtigt, einen Prozess zur Benotung der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Gesetze, anderer Vorschriften und Allgemeinhandlungen bei dem Verfassungsgericht in Bewegung zu setzen (Art. 22) sowie die Entlassung eines Funktionärs schriftlich vorzuschlagen oder eine disziplinarische Maßnahme gegen einen Angestellten einer Verwaltungsbehörde, der die Menschenrechte verletzte und diese Verletzung bestreitet oder es verabsäumt, dies nach Empfehlung des Beschützers der Bürger zu richten, oder eine andere rechtlich vorgesehene Pflicht im Prozess, den der Beschützer der Bürger führt, nicht erfüllt, in Bewegung zu setzen (Art. 23 Abs. 1). Durch Art. 25 dieses Gesetzes ist auch vorgesehen, dass der Beschützer der Bürger ohne vorherige Ankündigung oder Störung die Orte, in denen sich der Freiheit beraubte Menschen befinden und Orte, an denen sich Menschen befinden, deren Rechte er beschützt, und besonders Orte, die unter Polizei- und Militärkontrolle stehen, Haftenheiten und Institute zur Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen usw. überprüfen kann.

Das Anliegen der Berichtseinreichung als ein wichtiges Segment der Arbeit des Bürgerbeauftragten wird durch Artikel 39 dieses Gesetzes geregelt. Dieses Gesetz schreibt vor, dass der Beschützer der Bürger der Nationalversammlung einen regelmäßigen Jahresbericht über den Stand der Menschenrechte in der Republik Serbien einreicht, in dem er Angaben zu den Aktivitäten im Vorjahr, Angaben zu den wahrgenommenen Mängeln der Arbeit der Verwaltungsbehörden, Vorschläge zur Verbesserung der Praxis und der normativen Einrichtung eines be-

stimmten Gebiets sowie Angaben zur Durchführung von Empfehlungen und Vorschlägen aus dem vorherigen Bericht anführt (Abs. 1). Insofern es notwendig ist, kann der Beschützer der Bürger auch besondere Berichte einreichen (Abs. 3).

#### **4. DIE ANTWORT DER REPUBLIK SERBIEN AUF DIE KRISE HERVORGERUFEN DURCH DIE COVID-19 EPIDEMIE**

Der erste aufgezeichnete Fall des Corona Virus in der Republik Serbien wurde am 6. März 2020 entdeckt. Angesichts der schnellen Ausbreitungsrate, der stark alarmierenden Erfahrungen anderer Staaten, aber auch des Mangels an Informationen über die Natur des Virus, reagierten die Staatsbehörden mit dem Einführen zahlreicher repressiver Maßnahmen. Vom Standpunkt der Einbehaltung der Menschenrechte war das Einführen eines Notstands aufgrund der Entscheidung (*Amtsblatt der RS, 29/2020*) vom 15 März 2020, die der Präsident der Republik, Präsident der Regierung und Präsident der Nationalversammlung erbrachten, die restriktivste Maßnahme, so einen Nebenmechanismus der Proklamierung eines Notstands in Bewegung setzend, der durch die Verfassung in den Fällen vorgesehen ist, wenn die Nationalversammlung als Originalhalter der Zuständigkeit zur Proklamierung eines Notstandes nicht in der Lage ist, zusammenzukommen (Art. 200 Abs. 5).<sup>24</sup> Die Nationalversammlung hat, in Übereinstimmung mit der Verfassung, in der ersten Sitzung, abgehalten zur Zeit des Notstands die Entscheidung zur Bestätigung der Entscheidung über die Proklamierung des Notstandes erbracht (*Amtsblatt der RS, 62/2020*).

Die Proklamierung des Notstandes wurde jedoch von Seiten zahlreicher Einreicher, einschließlich des lokalen Bürgerbeauftragten der Stadt Kraljevo, vor dem Verfassungsgericht angefochten. Das Verfassungsgericht erbrachte am 22. Mai 2020 einen Beschluss über das Abwerfen dieser Initiativen zur Benotung der Verfassungsmäßigkeit, in dem betont wurde, *„obwohl es schwer ist, sogar fast unmöglich, eine klare Grenze zwischen dem Notzustand und der Notsituation zu ziehen, ist die Rechtskapazität der Notsituation nicht annähernd effektiv, wenn es zu der Reaktion der Staatsbehörden kommt, so wie es der Fall bei einem Notzustand ist.“* Mit diesem Standpunkt ist sich auch die Theorie einig, da es wegen der bekannten und besonders unbekanntenen Eigenschaften dieser Krankheit gerecht-

---

<sup>24</sup> Zur Zeit des Geltens des Notstands wurden zahlreiche Vorschriften erbracht, wie z.B. die Bestimmungen über die Maßnahmen zur Zeit des Notstandes (*Amtsblatt der RS 31/2020-3*), Bestimmungen über Bewegungsbeschränkung und –verbot für Personen auf dem Gebiet der Republik Serbien (*Amtsblatt von RS 34/2020-3*), Bestimmungen über Fristanwendung bei Verwaltungsverfahren zur Zeit des Notstandes (*Amtsblatt der RS 41/2020 und 43/2020*) usw.

fertigt war nach stärkeren Mitteln zum Schutz der Bürger und des Staats zu greifen.<sup>25</sup> Das Argument der Verfassungsmäßigkeit des Einführens des Notstandes und der Vorschriften, die zur Zeit von dessen Gültigkeit erbracht wurden, ist nur ein weiterer Grund das Verhalten des Beschützers der Bürger in Situationen, in denen es wegen des Notstandes, zu Abweichungen von den Menschenrechten kommt, zu beachten, und die Grenze der Legitimität der Abweichungen wird nur noch mehr porös als sonst. Also ist die Notwendigkeit, dass seine Stimme gehört wird, noch präsenter geworden.

## **5. ALLGEMEINE UND BESONDERE BERICHTE DES BESCHÜTZERS DER BÜRGER FÜR DAS JAHR 2020**

Wie schon betont wurde, erbringt der Bürgerbeauftragte einen Jahresbericht. Falls es nötig ist, kann der Beschützer der Bürger auch besondere Berichte erbringen, wenn etwa die unverzügliche Natur einzelner Probleme bei der Erfüllung und dem Schutz der Menschenrechte eine sofortige Bekanntmachung mit dem Parlament verlangt, damit notwendige Maßnahmen vorgenommen werden können.

Eines der empfindlichsten Bereiche sind der Freiheit beraubte Personen, aber auch andere Arten der Durchführung der strafrechtlichen Repression. Deswegen wundert es auch nicht, dass sie unsere besondere Aufmerksamkeit verdienen, und besonders in den Bedingungen der Covid-19-Pandemie, wenn viele existierende Mechanismen Minderwertigkeit zeigten. Erinnern wir uns vor allem daran, dass die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder demütigende Strafen und Vorgänge (das sogenannte optionale Protokoll) 2002 bei der 57. Sitzung der Generalversammlung VN in Form der Resolution A/REC/57/199 verabschiedet wurde und 2006 in Kraft trat. Durch diese Konvention verpflichten sich die Mitgliedsstaaten zur Formung eines Unterkomitees zur Prävention von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder demütigender Strafen und Vorgänge und dazu, dass ihnen der Staat eine funktionale Unabhängigkeit und Unabhängigkeit des Personals sicherstellen wird sowie dass dem Nationalmechanismus zur Verhinderung von Folter für die Arbeit benötigte Mittel zur Verfügung gestellt werden.

In seinem Jahresbericht für das Jahr 2020 gibt der Bürgerbeauftragte an, dass der Nationalmechanismus zur Verhinderung von Folter gleich nach dem

---

<sup>25</sup> M.Đorđević, M.Stanić, „Proklamierung des Notstandes in der Republik Serbien wegen der Covid-19 Pandemie“, in: *Covid 19 Pandemie: rechtliche Herausforderungen und Antworten* (Bearbeitung. V.Đurić, M.Glinitić), Institut für vergleichendes Recht, Belgrad 2021, 59

Festlegen des Notstandes Schreiben an alle seine Verwaltungsbehörden, in deren Zuständigkeitsbereich sich Einrichtungen befinden, in denen sich der Freiheit beraubte Menschen befinden oder befinden könnten schickte, in denen der Nationalmechanismus zur Verhinderung von Folter noch einmal daran erinnerte, dass das Verbot der Folter und des unmenschlichen oder demütigenden Vorgehens oder Bestrafens absolut ist und dass die Schutzmaßnahmen, die der Staat zur Bekämpfung von COVID-19 unternimmt, niemals in irgendeiner Form zur Misshandlung der der Freiheit beraubten Menschen resultieren dürfen. Von diesem Moment an bis zum Ende des Kalenderjahrs unternahm der Bürgerbeauftragte 85 Besuche dort, wo sich der Freiheit beraubte Personen befanden. Den zuständigen Behörden wurden 334 Vorschläge eingereicht, und es wurden 18 Überwachungen der erzwungenen Abschiebung von Ausländern durchgeführt, Aufgrund der Überwachungen wurden 10 Vorschläge mit den festgestellten Mängeln im Vorgehen der zuständigen Behörden angefertigt.

Während der thematischen Besuche der Institutionen, wo sich der Freiheit beraubte Personen befinden, überprüfte der Nationalmechanismus zur Verhinderung von Foltern, auf welche Weise die Maßnahmen im Kampf gegen die Ausbreitung der Krankheit Covid-19 durchgeführt werden, wie die Grundrechte und –freiheiten der der Freiheit beraubten Personen gesichert werden und ob mit den relevanten Vorschlägen der Institutionen der öffentlichen Gesundheit gehandelt wird. Im Bericht heißt es, dass die Direktion für die Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen alle nötigen Aktivitäten im Hinblick auf die Organisation der Arbeit der Angestellten, die Sicherung eines sicheren Funktionierens aller Anstalten und die Durchführung von Maßnahmen zum Schutz der Angestellten und der der Freiheit beraubten Personen von einer möglichen Infektion durch den Corona Virus unternommen hat. Im Laufe der angegebenen Besuche wurde festgestellt, dass die Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit der der Freiheit beraubten Personen und der Angestellten eingehalten werden, dass die Lieferung von Schutzausrüstung regelmäßig verläuft und dass bei Personen mit besonderem Infektionsrisiko verstärkte Gesundheitsüberwachungsmaßnahmen angewendet werden. In den Anstalten zur Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen wurde den verurteilten Personen ein häufigeres Tätigen von Telefonanrufen (hinsichtlich dessen, dass Besuche verboten waren) und ein längerer Aufenthalt an der frischen Luft für die der Freiheit beraubten Personen ermöglicht. Die Lieferung der Schutzausrüstung an alle Anstalten war regelmäßig, eine kontinuierliche Lieferung von Masken, Handschuhen, Desinfektionsmitteln und -ausrüstung wurde durchgeführt, und in einigen Anstalten wurde die Herstellung von Schutzmasken und –anzügen durchgeführt. Die Zahl der Freiheit beraubten Personen wurde

durch die Anwendung des Instituts zur Entlassung auf Bewährung, vorbildliche Haftentlassung, eine seltenere Aussprache von Gefängnismaßnahmen sowie das restriktive Hinweisen von neuen Personen auf die Verbüßung von Gefängnisstrafen verringert. Nach dem festgestellten Zustand im Bericht erstellte der Nationalmechanismus zur Verhinderung von Folter auch einen besonderen thematischen Bericht „Die Anwendung der Prinzipien des Nationalmechanismus zur Verhinderung von Folter zum Umgang mit der Freiheit beraubten Personen zur Zeit der Corona Virus Pandemie“.

Eine besonders schwierige Situation traf Menschen in Sozialschutzeinrichtungen. Neben aller negativen Charakteristiken, die im Bericht angegeben werden (Infrastruktur, Personalmangel usw.), hatten die Personen in den genannten Einrichtungen während der verschlimmerten epidemiologischen Situation nicht die Möglichkeit, dieselben zu verlassen, noch war ihnen ein langfristigerer Besuch möglich, was ungünstig für den Kontakterhalt mit der Familie war. Der Mangel an Fachpersonal konditionierte eine schwierige Durchführung der Gesundheitsmaßnahmen, die seit der Proklamierung der Epidemie bindend auch für Sozialanstalten waren.

Migrantenzentren bilden ein sehr wichtiges Segment des Jahresberichts. Wegen der Schließung der Grenzübergänge fand sich in Serbien eine große Anzahl von Migranten, und die Migrantenzentren hatten wegen ihrer Kapazität keine angemessene Antwort auf diese Herausforderung. Dazu war das Bewegen der Migranten eingeschränkt in der Zeit vom 16. März bis zum 14. Mai, während die Bestimmungen des Gesundheitsministeriums zur Bewegungseinschränkung an Zugängen zu offenen Räumen in Objekten privater Migrantenzentren und Asylzentren in Kraft waren. In den Zentren wurde der Kontakt der Migranten mit der Außenwelt mittels Internet und Telefon ermöglicht, und mit dem Ziel der Informierung über die epidemiologische Situation fing man an, mehrsprachige Infoblätter auf Englisch, Französisch, Färöisch und Arabisch auszuteilen. Solch eine Art der Behandlung und des Verhaltens gegenüber der Migrantenpopulation wurde im Bericht hoch positiv bewertet.

Das Corona Virus hat, wie wir es aus den vorherigen Zeilen sehen, besonders Gesellschaftsgruppen beeinflusst, deren Bewegung wegen verschiedener Umstände (erbrachte Sanktionen, Disziplinarmaßnahmen, Krankheit) beschränkt ist. Solche Kategorim von Personen fühlte die Last der durch die Verfassung vorgesehenen Models der Rechts- und Freiheitseinschränkung durch eine Pandemie, besonders. Schwer ist die Lage der Personen, welche die Unterkünfte, in denen sich die Ansteckung durch das Corona Virus leichter und schneller ausbreiten könnte, nicht verlassen dürften. Die zuständigen Behörden

unternahm Aktivitäten mit dem Ziel der Verhinderung einer möglichen Infektion durch das Virus, beziehungsweise das Verhindern seiner Ausbreitung in den Anstalten. Deswegen denken wir, dass die Bewertung im Jahresbericht nicht übertrieben ist, dass auch während des Notstandes die schon existierenden Mechanismen zum Schutz der Rechte der der Freiheit beraubten Menschen funktionierten, innere und äußere, wie es auch das Beschwerdeverfahren im Rahmen der Einrichtungen, in denen sie sich befinden, und das Vorgehen des Beschützers der Bürger bei Beschwerden von der Freiheit beraubten Personen sind.

In der vortiegenden Arbeit wollen wir kurz auf die zwei besonderen Berichte zurückschauen. Der erste Bericht betrifft die Aktivitäten des Bürgerbeauftragten im Zusammenhang mit der Summierung der Aktivitäten, verbunden mit dem Notstand während der Covid-19-Pandemie. Der Bericht bezieht sich auf viele Verwaltungsbereiche, von denen wir besonders das Gesundheitswesen, Zolltätigkeiten, innere Angelegenheiten, das Rechtssystem, den Datenschutz hervorheben. Im Bereich des Gesundheitswesens beziehen sich z. B. die Beschwerden der Bürger auf die Realisierung des Rechts aus und aufgrund der Krankenversicherung, sowie auch des Rechts zum Gesundheitsschutz. Diese bezogen sich meistens auf die Arbeit des Gesundheitsministeriums – Sektor für Inspektionsangelegenheiten von Gesundheitseinrichtungen des primären, sekundären und tertiären Niveaus des Gesundheitsschutzes, militärischen Gesundheitseinrichtungen und Sanitätseinheiten, vom Republik-Fond für Krankenversicherung und von Apothekeneinrichtungen. Eine der eingeführten Maßnahmen zum Schutz gegen das Eindringen von ansteckenden Krankheiten auf das Gebiet der Republik Serbien war das vorübergehende Stoppen aller kommerziellen internationalen Flüge sowie die Grenzübergangsbeschränkung mittels des Straßen-, Eisenbahn- und Flussverkehrs. Diese Maßnahmen, zusammen mit ähnlichen Maßnahmen anderer Staaten in der Welt führten dazu, dass eine Großzahl von den Staatsbürgern Serbiens auf Flughäfen und Grenzübergängen europaweit blieb, weswegen sie sich an den Beschützer der Bürger wendeten. Mithilfe von bilateralen Kontakten, die der Beschützer der Bürger mit den Bürgerbeauftragten anderer Staaten erstellte und Kontakten mit dem zuständigen Ministerium und der diplomatisch-konsularischen Vertretung Serbiens im Ausland, trug der Beschützer der Bürger stark dazu bei, dass unsere Staatsangehörigen nach Serbien zurückkommen. Ein weiterer Bereich der inneren Angelegenheiten war die Sphäre der Wirkung des Bürgerbeauftragten. Die Bürger äußerten sich besorgt über die Frage des Erhaltens oder der Verlängerung

von persönlichen Dokumenten oder wegen des Durchführens anderer Verwaltungsangelegenheiten, die durch Fristen vorgeschrieben sind – das Erhalten oder Verlängern des Reisepasses, Personalausweises, der Wohnsitzbescheinigungen oder Fahrzeugregistrierungen sowie das Anmelden des Wohnsitzes für Neugeborene in der Zeit, als die zuständigen Behörden nicht mit den Bürgern arbeiteten. Der Beschützer der Bürger gab die verlangten Klärungen und erklärte den Bürgern, dass sie keine schädlichen Konsequenzen davontragen werden, bzw. dass alle durch Frist vorgeschriebenen Angelegenheiten auf die Zeit nach dem Notstand verschoben werden und dass ihnen diese Dokumente bis dahin gültig sind, obwohl ihre Frist formell abgelaufen ist.

Der zweite Spezialbericht des Beschützers der Bürger bezieht sich auf die Bedingungen in Roma-Siedlungen während des Notstandes. Während der Feldarbeit in zehn Roma-Siedlungen wurde ein großes Problem mit den Hygienebedingungen, mit der Nichteinhaltung der Maßnahmen, ein Mangel an Masken und anderer Ausrüstung festgestellt, zusammen mit kommunalen Problemen (Strom- und Wasserversorgung). Der Beschützer der Bürger gab den Kommunalverwaltungen die nötigen Vorschläge mit dem Ziel, dem durch die Verfassung und Konvention garantierten Schutz der Minderheitsrechte.

## **6. ABSCHLUSS**

Aus der in dem Papier vorgelegten Analyse kann festgestellt werden, dass der Bürgerschützer in der Republik Serbien die gesetzlich festgelegten Handlungsmöglichkeiten, wie die Abgabe von Sonderberichten, die angesichts des Ausnahmezustands und der Menschenrechte durchaus berechtigt waren, genutzt hat. Auf der anderen Seite sind einige wichtige Mechanismen, die das Gesetz über den Schutz der Bürger vorsieht, wie etwa die Berufung an das Verfassungsgericht zur Feststellung der Verfassungsmäßigkeit bestimmter Gesetze und Maßnahmen, ungenutzt geblieben, obwohl, wie das Vergleichsbeispiel Rumänien gezeigt hat, solche Ombudsmanninitiativen sich als äußerst zielführend erweisen können. Obwohl das Papier den Beschützer der Bürger, dh den Ombudsmann in Serbien auf nationaler Ebene, hervorhebt, sollte die jüngste Stellungnahme des lokalen Ombudsmanns zu dem neu auftauchenden Thema im Zusammenhang

mit epidemiologischen Maßnahmen - der Frage des obligatorischen Covid-Passes - beachtet werden.<sup>26</sup> Angesichts der Tatsache, dass die rechtlichen Herausforderungen bei der Covid-19-Epidemie und leider auch bei der Epidemie selbst nicht nachlassen, wird es interessant sein, die Aktivitäten des Ombudsmanns auf allen Ebenen in diesen und ähnlichen Fragen weiter zu beobachten. Da der Ombudsmann eine wichtige Institution für die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft und die Schaffung von Rechtsstaatlichkeit ist.

---

<sup>26</sup> <https://rtk.co.rs/lokalni-ombudsman-kovid-propusnice-bez-pravnog-osnova/?fbclid=IwAR030sNMWemyhD00jDQfAErnfPp3Kcb69YO95Ci5vplAfPIKwysp23lddIY>