

Grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit der Schweiz

Gastvorlesung an der Law School der Universität St. Gallen am 27. Februar 2017

Markus H.F. Mohler

ehem. Lehrbeauftragter für öffentliches, speziell Sicherheits- und Polizeirecht

an den Uni von Basel und St. Gallen

Grenzüberschreitend ?

2



Die generellen Rechtsrahmen

3

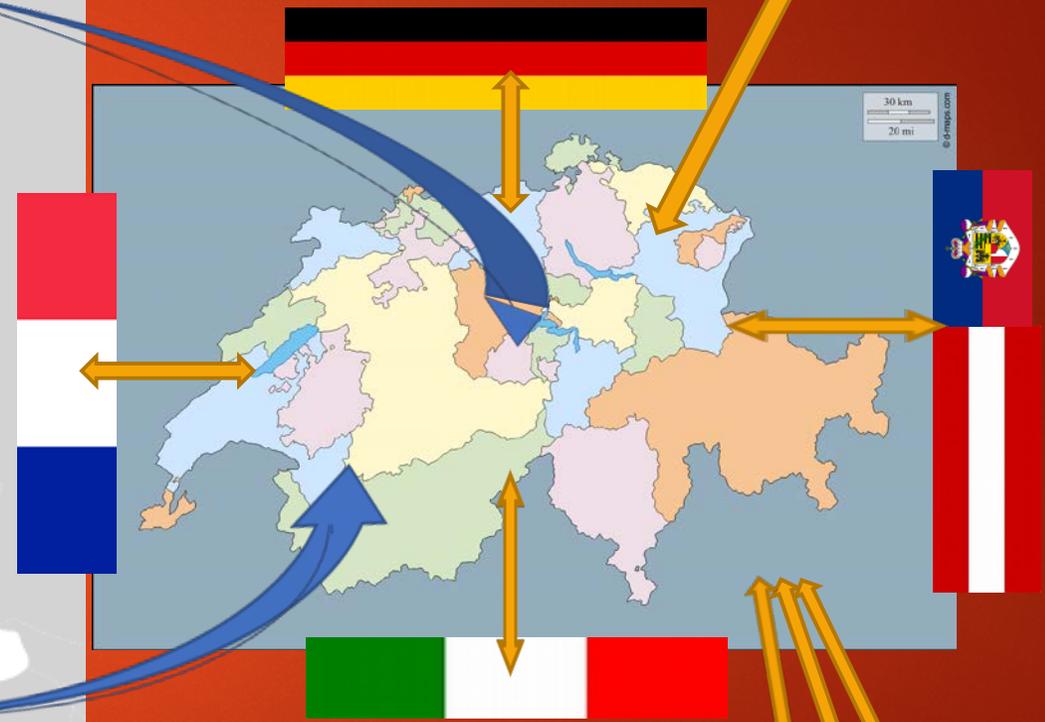


Schranken





5



**Bilaterale Verträge mit vielen andern Staaten über
 Polizeizusammenarbeit und
 Kriminalitätsbekämpfung (SR 0.360.xxx)**

Ziel und Zwecke von Staatsverträgen zur grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit

6

▶ Zweck :

- ▶ Aufrechterhaltung/Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit in den Vertragspartnerstaaten, Kriminalitätsbekämpfung

Rechtmässiges Überwinden der eigenen Zuständigkeitsgrenzen

▶ Zwecke (je nach Vertrag)

- ▶ Gemeinsame Lagebeurteilungen, genereller Informationsaustausch
- ▶ Erleichterung der Amts- und Rechtshilfe in Straf- und Administrativverfahren
- ▶ Präventive Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen
- ▶ Operationelle Massnahmen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (Nachbarstaaten)

Vertragsarten bzw. Rechtsgrundlagen

7

**Bilateral,
fallweise, direkt**

Staatsverträge betr.
Polizeizusammen-
arbeit und
Kriminalitätsbe-
kämpfung:
derzeit mit 11
Staaten
(SR 0.360.xxx)

**Bilateral:
generell, direkt**

Staatsverträge mit
den 5
Nachbarstaaten
(unterschiedlich):
-Gemischte Patr.
-Nacheile
-Observation
-kontr. Lieferungen
(SR 0.360.136.1, 163.1.
349.1, 454.1), teilw. mit
Zusatzabkommen
(Verbindungsbüros [F,
I])

**Staatsvertraglich
bilateral, faktisch
multilateral, in-direkt**

Schengen und
Dublin:
Übernahme als
Staatsverträge CH -
der EU (SR
0.362.31,
0.142.392.68),
faktisch alle EU-
MS durch
Unionsrecht direkt
gebunden

Via Agentur

Europol >
Verwaltungs-
vereinbarung
(SR 0.362.2)
(IT-Agentur)
Interpol: CH ist
Mitglied.
Rechtl.
Grundlagen in Art.
350-354 StGB

Vertragsrahmen mit der EU und EU-MS generell

- **Bilaterale I (mit Personenfreizügigkeitsabkommen [FZA]), untereinander verbunden**
 - **Nicht rechtlich, aber politisch mit SAA verknüpft (ohne FZA keine Schengen-Assoziation)**
- **Bilaterale II (mit Schengen-Assoziierungsabkommen, untereinander *nicht* verbunden)**
- **Betrugsbekämpfungsabkommen (nicht von allen EU-MS ratifiziert)**
- **Europol-Abkommen (Verwaltungsvereinbarung)**
- **Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen**
- **Bilaterale Abkommen über die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit mit den 5 Nachbarstaaten**

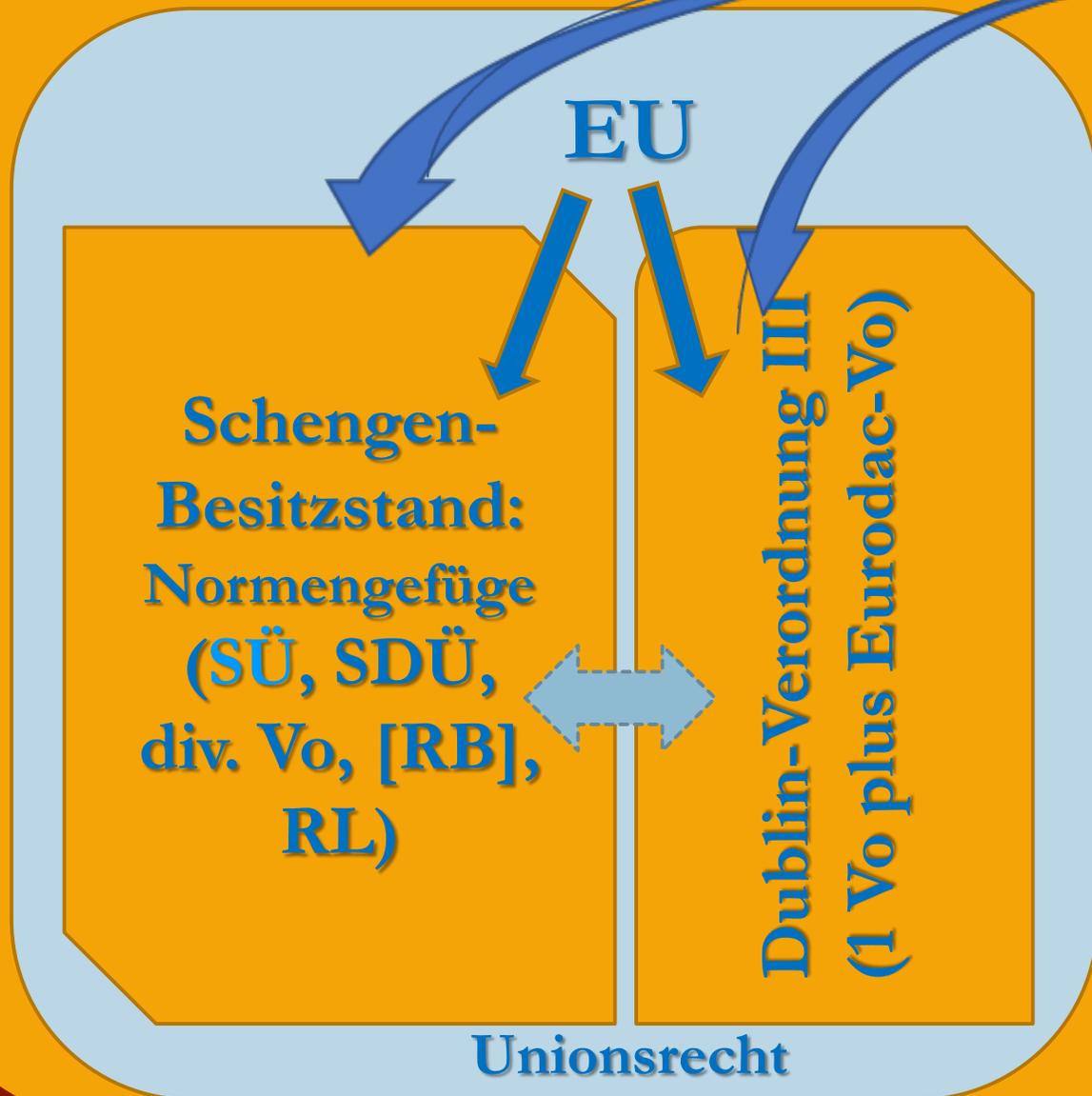
Zu Schengen und Dublin

Zwei Staatsverträge mit unterschiedlichen Rechtskonstruktionen des Unionsrechts:

- Schengen Assoziierungsabkommen: Abkommen v. 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der **Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands** (SR 0.362.31, SAA)
- Dublin-Assoziierungsabkommen: Abkommen v. 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die **Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags** (SR 0.142.392.68, DAA)

Völkerrecht

10



**Einordnung ins schweizerische
Recht nach Rechtsbereich**

Zu Schengen und Dublin

11

«Schengen» gehört zu den «Bilateralen II», «Dublin» gehört weder zu den Bilateralen I noch II

«Schengen» und «Dublin» sind miteinander untrennbar verbunden: Art. 15 Abs. 4 SAA, Art. 14 Ziff. 2 DAA)

«Schengen» bezog sich nach der «Tempelkonstruktion» des **Maastrichter-**Vertrags (1992) auf die **1. Säule** (Gemeinschaftsrecht: Einwanderung, Asyl, Visa) und die **3. Säule** (Justiz und Inneres/Polizei)

«Dublin» gründete ausschliesslich in der **1. Säule** (Gemeinschaftsrecht)

Zu Schengen und Dublin

12

Gemäss **Amsterdamer-Vertrag** (1997): **Schengen-Besitzstand** wird **Unionsrecht** («Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts»)

Der **Schengen-Besitzstand** ist, gestützt auf Art. 87 AEUV und **Protokoll Nr. 19 zum AEUV** ein eigenes **Rechtsgebiet des Unionsrechts** mit zahlreichen, Teile des ursprüngliche SDÜ derogierenden oder ersetzenden Veordnungen, Rahmenbeschlüssen und Richtlinien.

Zu Schengen und Dublin

13

Lissaboner Verträge:

- VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION (EUV)
- VERTRAG ÜBER DIE ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION (AEUV)
(kons. Fassungen) mit Protokollen
ABl. C 83/1 v. 30.3.2010)
- Nun alle Bereiche (Einwanderung, Visa, Asyl, Jusitzielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit in Teil V AEUV : DER RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS zusammengefasst.

Zu Schengen und Dublin

14

Zur Rechtsetzung im Bereich von «Schengen»

➤ Innerhalb der EU:

- Schengen spezifisch: assoz. Staaten Mitwirkung im Gemischten Ausschuss (Art. 4 SAA; *decision shaping*)
- Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Art. 87 Abs. 2 AEUV
- Besonderes Gesetzgebungsverfahren, Art. 87 Abs. 3 AEUV (operative Zusammenarbeit)

➤ EU – assoziierte Staaten: Parlamentrische Mitwirkungsmöglichkeit durch Vereinbarung EU – Isl, FL, N, CH (Abl. L 103 v. 13.4.2012, 4, und L 323 v. 22. 11. 2012, 1)

➤ *Sonderproblem: Die EU hat die EMRK nicht übernommen (Gutachten EuGH v. 18.12.2014)*

Zu Schengen und Dublin

15

Zur Rechtsetzung im Bereich von «Schengen», Forts.

CH: 3 Stufen

- Technische Bestimmungen (Visa, SIS): Umsetzung d. Verwaltung (BJ, SEM): «Kenntnisnahme» > Anpassungen unter der Erlassstufe (bspw. Handbücher)
 - Verordnungsebene: BR
 - Gesetzesebene: Parlament (Referendumsvorbehalt)
 - **Probleme:**
 - Bei Ablehnung: Guillotineklausel (Art. 4 Ziff. 7 SAA)
 - EU-Erlasstexte (Verordnungen, Richtlinien = Gesetze) nicht in AS und SR publiziert, auch wenn direkt anwendbar (*self-executing*), nur im EU Abl.
 - Kaum konsolidierte Fassungen der EU-Erlasstexte
- Zugänglichkeit, Bestimmtheit, Voraussehbarkeit für die Steuerung des eigenen Verhaltens (Teilaspekte der Rechtsstaatlichkeit) nicht gegeben!*

Zu Schengen und Dublin

16

Zu ausgewählten Bereichen

SIS (II):

- **C-SIS (Strassburg) und N-SIS in CH (fedpol)**
 - Einreiseverweigerung für Personen, die nicht das Recht haben, den Schengen-Raum zu betreten bzw. sich dort aufzuhalten
 - Aufenthaltsermittlung und Festnahme von Personen, für die ein Europäischer Haftbefehl ausgestellt wurde
 - Unterstützung bei Personenfahndungen gemäß den Anforderungen von Strafverfolgungs- und Justizbehörden
 - Suchen und Schützen von Vermissten
 - Auffindung gestohlenen bzw. verloren gegangenen Eigentums.
- **Umfang (auch Bilder und Dakty-Daten):**
 - Rund 115'000 Personen im Fahndungsregister (untersch. Kat.)
 - Rund 9'000 Personen zur verdeckten Fahndung ausgeschrieben
 - Ca. 800'000 Drittausländer zur Einreiseverweigerung
 - Ca. 60'000 Vermisste
 - Ca. 50 Mio. Sachfahndungsobjekte (mit gesonderter Datenbank für Reisedokumente)

Zur Koordination der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit der Schweiz

17

Sofern nicht die direkte Kooperation zwischen Kantonspolizeien und ausländischen Diensten erlaubt ist (Schengen, Nachbarn) ist **das fepol (Bundesamt für Polizei)** für alle Informationsaustausche die Übermittlungs- und Empfangsstelle:

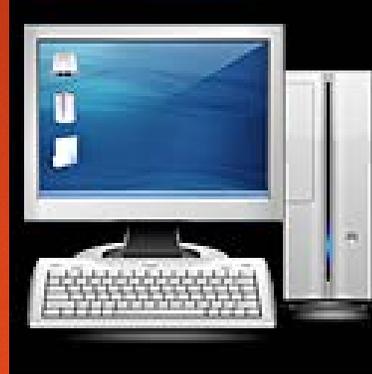
- Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG, SR 360)
- + zahlreiche Erlasse bez. Datenbanken und –bearbeitung (SR 360.xx – 366.x)

Vorbehalt: **Formelle Rechtshilfe: grundsätzlich BJ** (Art. 8 IRSG, teilweise **fedpol** (Art. 11a Abs. 2 IRSG; ferner Art. 75a IRSG: **oberste Polizeistellen des Bundes und der Kantone**)

Zu Schengen und Dublin: SIS

18

1. Schritt



RIPOL
SIS
VIS
Interpol
Eurodac

SIRENE: **S**upplementary
Information **RE**quest at
National **E**ntry

Fedpol: SIRENE
hit/no hit

2. Schritt bei hit



Fedpol: SIRENE



SIRENE ausschreibender Staat

Zu Schengen und Dublin: Besonderes

19

Rahmenbeschluss 2006/960/JI

- **Prinzip der Gleichbehandlung** und **der Verfügbarkeit** (Art. 3, Ziff. 3; Art. 355c StGB und SIaG)
 - Amts- und Rechtshilfe wie im innerstaatlichen Verhältnis
 - auf Anfrage ebenso wie spontan (Gefahrenabwehr)
 - Alle bei der Polizei oder bei Dritten ohne Zwangsmassnahmen verfügbaren Daten (Informationen und Erkenntnisse betr. Straftaten mit einer Strafdrohung von > 1 Jahr)
- **Datenschutzrichtlinie 2016/680** (noch in der Umsetzungsphase)
 - strenge Datenbearbeitungsvorschriften
 - für *jede* Behörde (Polizei/StA) eine verantwortliche Person, die «über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet» (nicht Datenschutzbeauftragter des Bundes oder des Kantons)

Zu Schengen und Dublin

20

Verordnung (EU) 2016/1624 über die **Europäische Grenz- und Küstenwache** (**«FRONTEX»**)

- CH Mitglied
 - Mitfinanzierung
 - Sitz im VR mit beschränktem Stimmrecht
 - Detachierter GWK Mitarbeiter im operationellen Bereich
 - Innert 5 Tagen 16 MA GWK z.V. zu stellen (Vo [EU] Nr. 2016/1624 v. 14.9.2016 [ABl. L 251 vom 16.9.2016, 1], notifiziert, noch nicht übernommen; Erl. Ber.: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2817/EU-Grenz-und-Kuestenwache_Erl.-Bericht_de.pdf)
 - Mitverantwortung für Konzipierung/Umsetzung von Aktionen, an der GWK-Mitarbeiter beteiligt
 - Teilzuständigkeit des EuGH gegenüber CH bei Haftungsfragen, falls mitgewirkt

Zu Schengen

21

Gemäss ursprünglichem **SDÜ**

- **Minimale Vorschriften betr. Ermöglichung von**
 - **grenzüberschreitender Nacheile**
 - **grenzüberschreitender Observation**
 - **Kontrollierte Lieferungen (nicht mehr auf drogen beschränkt (gem. Art. 12 des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen unter den EU-MS, nicht = EÜStr des Europarates))**
- **SDÜ nur noch Torso:**
 - **seither 185 Weiterentwicklungen (vielfach allerdings technische Bestimmungen betr. SIS, SIS II und VIS)**

Anders als der Schengen-Besitzstand besteht «Dublin» aus

➤ einer «Dublin»-Verordnung

- Dubliner Übereinkommen 1990 (Abl. C 254 v. 19.8.1997)
- Vo (EG) Nr. 343/2003 des Rates v. 18. Februar 2003 («Dublin II»; Abl. L 50 v. 25.2.2003, 1; ersetzt DÜ v. 1990)
- Vo (EU) Nr. 604/2013 des EP und des Rates v. 26.6.2013 («Dublin III»; Abl. L 180 v. 29.6.2013, 31; ersetzt «Dublin II»)

sowie

Einer **Eurodac-Vo** mit Durchführungs-Vo:

- **Verordnung (EG) Nr. 2725/2000** des Rates vom 11. Dezember 2000 über die **Einrichtung von "Eurodac"** (Abl. L 316 v. 15.12.2000, 1)
 - **Verordnung (EG) Nr. 407/2002** des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen (Abl. L 62 v. 5.3.2002, 1)
- **Vo (EU) Nr. 603/2013** des EP und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac (Abl.L 180 v. 29.6.2013, 1; ersetzt Vo 2725/2000 und Vo 407/2002)
 - direkt mit «Dublin III»-Vo Nr. 604/2013 verbunden**

- «Dublin» ist eine ursprünglich vertretbare Administrationslösung
- «Dublin» ist heute eine realitätsfemde Fehlkonstruktion
 - Die EU als Nicht-Staat / Souveränität der MS (Asyl, Einwanderung)
 - Solidarität fehlt weitgehend, dadurch
 - Mengenprobleme in den Mittelmeer-Anrainerstaaten
 - **Grundrechtsprobleme** (EGMR *M.S.S./Belgien und Griechenland*, No 30696/09 [2011]; **EuGH** Urteil *N.S. und M.E. et al./VK*, Rs. C-411/10 und C-493/10 [2011], **EGMR** *Tarakhel/Schweiz*, Nr. 29217/12 [2014])
haben **«Schengen»** (keine Binnengrenzkontrollen) und **«Dublin»** die Grundlage entzogen

Konsequenzen

- Binnengrenzkontrollen temporär wieder eingeführt
- Migrierende mit Kindern können nach *Tarakhel/CH* an der Grenze nicht mehr bspw. nach Italien zurückgeschickt werden
- Probleme etwas gemildert, nicht gelöst
- Zusatzproblem im Grenzraum:
 - Personenkontrollen ohne Verstoss gegen Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) kaum möglich

Bilaterales oder integratives Vertragsverhältnis zur «Schengen-EU»?

- Grundsätzlich *bilaterales* Vertragsverhältnis
 - Durch völker- und unionsrechtlich bestimmtes Sitz- und (beschränktes) Stimmrecht in den VR
 - der IT-Agentur (Vo (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 ; noch nicht def. übernommen)
 - der FRONTEX-Agentur (Vo (EU) Nr. 2016/1624 v. 16.9.2016, noch nicht def. übernommen) (mit teilweiser Jurisdiktion des EuGH)
- Schwelle vom rein bilateralen zum *integrativen*
Zusammenarbeitsvertragsverhältnis hier überschritten**

Europol

<https://www.europol.europa.eu/>



27

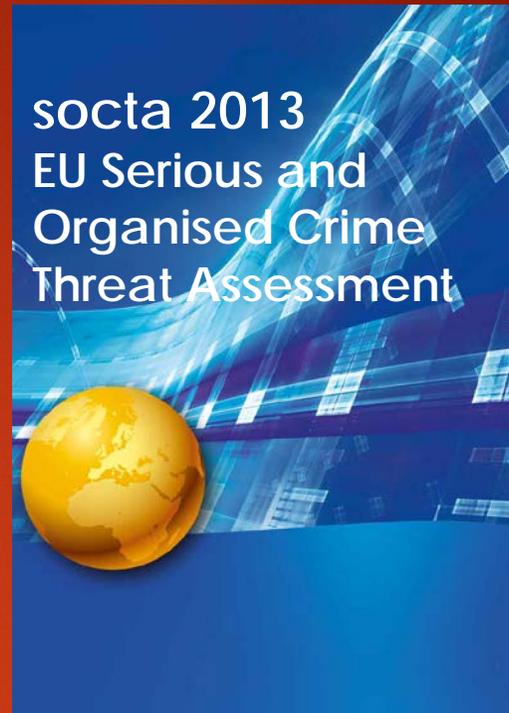
- **Ursprünglich gemäss Art. K 3 des Maastrichtervertrages errichtet**
- **Neue Form** gemäss Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) (Abl. L 121 v. 15.5.2009, 37),
- **geändert durch Vo (EU Nr. 2016/794 des EP und des Rates v. 11.5.2016** (Abl. L 135 v. 24.5.2016, 53)
- **Agentur** (Art. 88 AEUV) mit eigener Rechtspersönlichkeit in allen MS und anderen Vertragsstaaten (u.a. CH)
- **Sitz: Den Haag**

Mandat/Aufgaben gemäss Beschluss des Rates v. 2009:

- unterstützt und verstärkt alle MS und Vertragsstaaten «bei der Verhütung und Bekämpfung der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen» (Art. 3 Abs. 1 Vo 2016)
 - Delikte gem. Anhang I nach Art. 3 Abs. 1 Vo 2015
- **Betreibt Datenbanken** nach Bestimmungen von Anhang II zu Vo 2016
- **Hat keine Zwangsmassnahmenkompetenz (*keine* «Agenten»)**
- **Erstellt strategische Anylysen und (konkrete) Bedrohungsanalysen**

Europol

- Strategische Analysen öffentlich
- Bedrohungsanalysen für Polizei/Strafverfolgungsbehörden



29

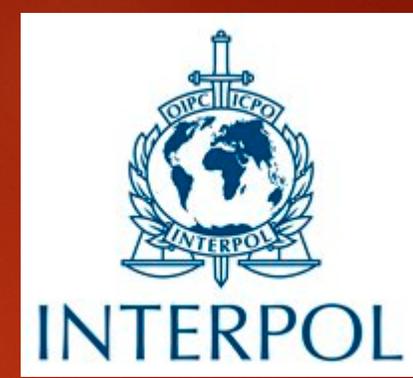
- Jedes Mitgliedsland hat eine nationale Europol-Verbindungsstelle (CH: fedpol)
- Jedes Mitgliedsland delegiert eine Verbindungsperson an den Europol-Sitz
- Europol kann sich an gemeinsamen Ermittlungsgruppen in einem MS mitwirken und seine Daten z.V. stellen
- Europol kann von einem MS die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens verlangen
- Europol arbeitet eng mit Eurojust zusammen

CH hat mit Europol **operationelles** Abkommen (Verwaltungsvereinbarung) v. 24.9. 2004 (SR 0.362.2), i.K. seit 1. März 2006

- Konkrete Bedrohungsanalysen
- Datenaustausch erlaubt
- Gemeinsame Ermittlungsgruppen
- Die nach CH-Recht bzw. Vertrag zuständigen Behörden sind:
 - die Polizei-, Strafverfolgungs- und Ausländerbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft;
 - die Polizei-, Strafverfolgungs- und Ausländerbehörden der Kantone;
 - die Eidgenössische Zollverwaltung (GWK);
 - die Verwaltungseinheiten des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB)
- **Deliktskatalog im Verhältnis zur Schweiz im Abkommen (durch Briefwechsel ergänzt)**
- **Kommunikation ausschliesslich via fedpol**

Interpol

<https://www.interpol.int/>



31

- Interpol ist privater Verein nach int. Privatrecht (Statuten)
- Von UNO als internationale Organisation anerkannt
- Nur Länder, vertreten durch ihre obersten Polizeibehörden, können Mitglied sein
 - gewisse sicherheitsorientierte Organisationen haben Beobachterstatus
- Sitz des Generalsekretariates (und aller Infrastruktur): Lyon
- CH Mitglied seit Gründung 1923
- Rechtliche Grundlage in CH: Art. 350 – 354 StGB
 - Verordnung über das Nationale Zentralbüro Interpol Bern (SR 366.1)

Interpol

In Regionen gegliedert

- Regionale Sub-Büros
- auch fahndungsmässig
- Unterstützung durch Experten
 - Incident reponse teams
 - Forensische Spezialisten

Hochmoderne Datenbanken:

- I/24/7 Netzwerk
- Namendatenbanken mit «notices» (was ist zu tun?)
 - Kindsmisbrauchtäter und -Opfer
- Forensische Daten
 - FA
 - DNA
 - Biometrische Daten
- Reise und andere offizielle Dokumente
 - gestohlen/verloren
 - gefälscht
 - Vergleich echt/falsch

Hochmoderne Datenbanken II:

- **Gestohlenes Eigentum**
 - **Motorfahrzeuge**
 - **Schiffe**
 - **Kunstgegenstände**
- **Waffen und gefährliche Materialien**
 - **Nummern**
 - **Ballistische Daten**
 - **Radiologisches und nukleares Material**
- **OK-Netzwerke**
 - **I2 System**
 - **Piraterie**

- 4 von 5 sind EU-MS, das 5. EWR-MS
- 4 unterschiedliche Staatsverträge
- **Regelungen** betreffend
 - **grenzüberschreitende Nacheile** (wie weit, wie lang, Ablösung, Festnahme ja/nein, Abbruch?)
 - **grenzüberschreitende Observation** (Informationsstelle; wie weit, wie lang, Ablösung, Abbruch, Festnahme in flagranti ja/nein?)
 - **Kontrollierte Lieferungen** (Informationsstelle; Ablösungen, Zustimmung StA)
 - **Gemeinsame Patrouillen** (Kompetenzen im andern Land)
 - **Datenaustausch, Verwertbarkeit (Amts- und Rechtshilfe)**
- Mit F und I: Centre Commun Police/Douane (CCPD: Genf, Chiasso)

Der Nachrichtendienst (NDB; Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015 gehört zum Polizeirecht, ist selber aber keine Polizeibehörde im klassischen Sinn (keine polizeilichen Zwangsmassnahmenbefugnisse ausser den im NDG spezifisch erwähnten Informationsbeschaffungsmassnahmen).

Der NDB arbeitet sehr wohl grenzüberschreitend (Art. 1 Bst. b, Art. 6 Abs. 1 Bst. b und Abs. 4, **Art. 12**, Art. 34 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1, **Art. 36 ff.**, Art. 61, Art. 69 Abs. 2, Art. 70 Abs. 1 Bst. f, **Art. 80 Abs. 3 NDG**).

Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Genehmigung oder Ablehnung genehmigungspflichtiger Massnahmen (Art. 27 ff. NDG). Es hat es jedoch von vorneherein abgelehnt, über nachrichtendienstliche Massnahmen im Ausland zu entscheiden, da diese grundsätzlich völkerrechtswidrig sind.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen?

Aufdatierungen zur Schengen-Weiterentwicklung: www.recht-sicherheit.ch und <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten/weiterentwicklungen-schengen-d.pdf>