

JAAC 68.141

Rechtsgutachten der Direktion für Völkerrecht vom 27.
August 2003

*Fonction d'accompagnement de fonctionnaires de police étrangers
provenant du pays d'origine de requérants d'asile déboutés ou
d'immigrants illégaux lors de refoulements par voie aérienne.*

*Admissibilité de principe. Réglementation contractuelle indispensable
avec le pays d'origine de la personne à renvoyer.*

*Begleitfunktion ausländischer Polizeibeamter des Herkunftsstaates bei
Rückführungen weggewiesener Asylbewerber oder illegal Anwesender
auf dem Luftweg.*

*Grundsätzliche Zulässigkeit. Notwendigkeit der vertraglichen Regelung
mit den Herkunftsstaaten der rückzuführenden Person.*

*Funzione d'accompagnamento di funzionari di polizia stranieri
provenienti dal paese d'origine di richiedenti d'asilo respinti o
d'immigranti illegali in caso di rimpatri per via aerea.*

*Ammissibilità di principio. Necessità di una regolamentazione
contrattuale con il paese d'origine della persona da rinviare.*

Die Direktion für Völkerrecht (DV/EDA) wurde zur Stellungnahme gebeten, zur Frage der Voraussetzungen für die Übernahme von Begleitfunktionen durch Polizeibeamte aus Herkunftsstaaten rückzuführender ehemaliger Asylbewerber oder illegal in der Schweiz anwesender Personen bei Rückführungen auf dem Luftweg. Sie antwortete:

Entwicklung im Völkerrecht

Verschiedene Bereiche im Zusammenhang mit der Begleitfunktion ausländischer Polizeibeamter auf dem Luftweg sind heute völkerrechtlich noch nicht klar geregelt. Zahlreiche mit der Anwendung polizeilicher Zwangsmassnahmen verknüpften Fragen finden sich weder im Tokioter Abkommen^[148] noch im allgemeinen Luftverkehrsrecht^[149]. Angesichts der bestehenden rechtlichen Unsicherheiten kann die DV/EDA hier nur eine allgemeine Stellungnahme abgeben; im Zeitpunkt der konkreten Regelung der einzelnen Fragen in Zusammenarbeit mit bestimmten Partnerstaaten müssten die verschiedenen Aspekte jedoch erneut und vertiefter geklärt werden.

Regelungsbedarf

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass ausländische Polizeibeamte rückzuführende Personen in der Schweiz abholen. Gemäss Ihren Auskünften entspricht das zumindest in Zusammenarbeit mit serbischen und in einzelnen Fällen mit peruanischen Polizisten bereits heute der Praxis. Da juristisch jedoch heikle Aspekte betroffen sind - wie die Frage nach der Möglichkeit von hoheitlichen Akten im Ausland - ist es unerlässlich, dass die Zusammenarbeit mit den einzelnen Staaten klar und verbindlich geregelt wird. Die Aufgaben und Kompetenzen der Polizeibeamten in den verschiedenen Phasen der Rückführung (Flughafenzone / im gelandeten Flugzeug / im schweizerischen Luftraum / während des Fluges bis zur Ankunft) sowie in den verschiedenen Varianten (Linienflug / Charterflug; staatliches / ziviles Flugzeug; in der Schweiz / im Ausland eingetragenes Flugzeug; allfällige Transitrouten) müssen eindeutig festgelegt werden. Dies kann in einem Rückübernahmeabkommen oder in einem Notenwechsel erfolgen, die Fragen sollten jedoch grundsätzlich und nicht einzelfallweise neu geregelt werden.

Amtshandlungen auf schweizerischem Hoheitsgebiet

Grundsätzlich sind gemäss Völkerrecht Amtshandlungen nur auf dem Hoheitsgebiet des handelnden Staatsorganes erlaubt; kein Staat braucht eine Amtshandlung einer ausländischen Behörde auf seinem eigenen Territorium zu dulden. Als Amtshandlung wird die Aktion eines begleitenden Polizeibeamten dann zu qualifizieren sein, wenn sie ihrer Natur nach nur von jemandem ausgeübt werden darf, der über hoheitliche Gewalt verfügt. Als exemplarischer Fall gilt die Anwendung von Zwangsmassnahmen.

Die DV/EDA geht davon aus, dass die ausländischen Polizeibeamten - wie im Anfrage-Schreiben erwähnt - ihre Begleitfunktion weder in der Transitzone noch im rückwärtigen Bereich von schweizerischen Flughäfen ausüben werden. Befinden sie sich in diesen Zonen, haben sie keine Befugnis, Amtshandlungen vorzunehmen.

Nach geltendem Völkerrecht ist ein gelandeter Flugzeug der Zivilluftfahrt der Rechtsordnung am Ort der Landung unterworfen. Die schweizerische Territorialhoheit erlischt auch beim Start oder während des Fluges noch nicht, solange sich das Flugzeug in schweizerischem Luftraum befindet.

Rechtslage während des Fluges ausserhalb des schweizerischen Luftraumes

Die schweizerische Amtsgewalt endet, sobald das ausländische Flugzeug schweizerisches Luftgebiet verlässt^[150]. Die Sicherheitsbegleiter unterliegen den Anordnungen des Flugzeugkommandanten, der zur Wahrung der Sicherheit, Ruhe und Ordnung an Bord Zwang anwenden darf (Art. 6 Abs. 1 des Abkommens von Tokio), wobei auch diese Befugnis keine allgemeine Polizeiklausel für den Flugkapitän, sondern nur ein beschränktes Eingriffsrecht zur Wahrung der Flugsicherheit bedeutet. Unerlaubte Amtshandlungen von Polizeibeamten würden primär die Souveränität des Flaggenstaates des Flugzeugs verletzen; unter Umständen auch diejenige, auf dessen Territorium das Flugzeug sich allenfalls befindet.

Geplantes Bundesgesetz über den zwangsweisen Wegweisungsvollzug: Zulässige und unzulässige Zwangsmittel und Methoden; Engagement auf internationaler Ebene

Die Projektgruppe «Passagier II» empfiehlt den Erlass einer bundesgesetzlichen Regelung zum Vollzug der Weg- und Ausweisungen. Als Übergangslösung hat sie Vorschriften betreffend die zwangsweise Rückführung auf dem Luftweg vorgelegt, die von den Kantonen als verbindliche Dienstanweisungen in Kraft gesetzt werden können. Die Vorschriften regeln den zwangsweisen Wegweisungsvollzug detailliert; zulässige und verbotene Zwangsmittel und Methoden werden aufgeführt, die Frage der Medikation ist geregelt.

Auch international will sich die Schweiz dafür einsetzen, dass die Rechtsstellung von Polizeiangehörigen auf fremdem Territorium, das anwendbare Recht und Haftungsfragen einheitlich geregelt werden. Sie engagiert sich in diesem Sinne im Rahmen der Revision von Annex 9 der Chicago Konvention[151].

Vereinbarung von Mindeststandards bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen während der Rückführung in bilateralen Abkommen mit Herkunftsstaaten

Unabhängig von der konkret gewählten Variante für die Rückführung auf dem Luftweg (Linien- / Charterflüge; schweizerisches / ausländisches Flugzeug) schlägt die DV/EDA vor, dass die Möglichkeit geprüft wird, die Anwendung von Zwangsmassnahmen durch ausländische Polizeibeamte auf dem gesamten Flug von der Schweiz in den Herkunftsstaat zu regeln und gewisse Standards festzusetzen. Da es sich bei diesen Rückführungen um den Vollzug von schweizerischen Rückführungsanordnungen handelt und die Schweiz mit aller Wahrscheinlichkeit auch die Kosten für die Rückführung trägt, soll sie sich für die Einhaltung der Menschenrechte und insbesondere für die verhältnismässige Einsetzung von Zwangsmitteln während der Rückführung auf dem Luftweg einsetzen, auch wenn diese von ausländischen Polizeibeamten angewendet werden.

Auswahl der Partnerstaaten

Es ist sorgfältig auszuwählen, mit welchen Herkunftsstaaten solche bilateralen Vereinbarungen über die Begleitung beim Vollzug von Weg- und Ausweisungen aus der Schweiz möglich und sinnvoll sind. Auch wenn sich das entsprechende Flugzeug während dem grössten Teil der Reise ausserhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes befindet, trägt die Schweiz für die Vorkommnisse an Bord eine gewisse - zumindest politische - Verantwortung, da sie die zeitliche Vorverschiebung der Übergabe der betreffenden Personen an die Behörden der Herkunftsstaaten aus freien Stücken wählt; ausländischen Beamten werden Aufgaben übertragen, die normalerweise von Schweizer Polizisten wahrgenommen werden.

Schlussfolgerung

Kommt man zum Schluss, dass eine Übernahme von Begleitfunktionen durch ausländische Polizeibeamte die internationale Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten von Rückzuführenden verbessert und auch im Interesse der Sicherheit liegt, müssen die Bedingungen klar festgelegt werden. Die Kompetenzen der ausländischen Polizeibeamten - insbesondere zur Anwendung von Zwangsmassnahmen - sind in bilateralen Vereinbarungen im einzelnen (und für die verschiedenen Phasen der Rückführung) zu regeln. Die

Frage, ob die ausländischen Polizeibeamten anlässlich ihres Aufenthaltes in der Schweiz an Ausbildungsseminaren teilnehmen (wie es offenbar geplant ist), ist ebenfalls mit den interessierten Bundesstellen zu diskutieren.

Zusammenfassung:

Grundsätzlich ist eine Übernahme von Begleitfunktionen durch Polizeibeamte aus Herkunftsstaaten bei Rückführungen auf dem Luftweg möglich. Angesichts der Tatsache, dass in diesem Bereich zahlreiche Fragen im Völkerrecht noch nicht klar geregelt sind, ist es unerlässlich, dass das Vorgehen mit den einzelnen Herkunftsstaaten vertraglich festgelegt wird; Aufgaben und Kompetenzen der begleitenden Polizeibeamten sind eindeutig zu regeln. Es ist genau zu prüfen, mit welchen Staaten eine solche Vereinbarung möglich und sinnvoll ist. Vor dem Hintergrund der Bemühungen der Schweiz, den zwangsweisen Wegweisungsvollzug innerstaatlich verbindlich zu regeln und international zu vereinheitlichen, muss es der schweizerischen Seite kohärenterweise auch bei diesen bilateralen Absprachen ein Anliegen sein, sich für die Einhaltung der Mindeststandards einzusetzen.

[148] Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen, abgeschlossen in Tokio am 14. September 1963 (SR 0.748.710.1, im Folgenden: Abkommen von Tokio).

[149] Vgl. auch das (unpublizierte) Gutachten von Prof. Hailbronner im Auftrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Projektgruppe Passagier II.

[150] Prof. Hailbronner geht demgegenüber von einer Weitergeltung des innerstaatlichen Polizeirechts auch in ausländischen Flugzeugen bei Rückführungen auf dem Luftweg aus der Schweiz mit begleitenden schweizerischen Polizeibeamten aus.

[151] Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt, abgeschlossen in Chicago am 7. Dezember 1944 (SR 0.748.0).

JAAC 68.141 - Rechtsgutachten der Direktion für Völkerrecht vom 27. August 2003

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 326

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.