



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Menschenrechtliche Vorgaben zum Umgang mit Beschwerden gegen polizeiliche Gewaltanwendung

Dr. Evelyne Sturm



Menschenrechtliche Vorgaben: Untersuchungspflicht

Pflicht des Staates zur wirksamen und effektiven Untersuchung im Falle von polizeilicher Gewaltanwendung (Tötungen, Körperverletzungen, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe)

Untersuchungspflicht spielt eine zentrale Rolle im internationalen Menschenrechtsschutz

- Verantwortlichkeit des Staates
- Schutz des öffentlichen Vertrauens in das Gewaltmonopol
- Fundamentalgarantien betroffen

SKMR Studien:

2014: Rechtsschutz gegen polizeiliche Übergriffe - Eine Darstellung der Beschwerdemechanismen in der Schweiz

2017: Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich

7. Fachtagung zum Polizeirecht, 2. Juni 2022 2



Überblick

- Rechtsgrundlagen und Merkmale der Untersuchungspflicht
- Anforderung an die Untersuchung
 - ⇒ unabhängige Untersuchung
 - ⇒ von Amtes wegen
- Situation in der Schweiz mit Fokus auf das Strafverfahren

7. Fachtagung zum Polizeirecht, 2. Juni 2022 3



Universelle Rechtsgrundlagen

Universelle Rechtsgrundlagen:

- Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (1966)
- Art. 12 Anti-Folterübereinkommen (1984)
- Art. 12 Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (2006)
- Soft-Law-Instrumente: u.a. Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials

7. Fachtagung zum Polizeirecht, 2. Juni 2022 4



Regionale Rechtsgrundlagen

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Verfahrensrechtlicher Teilgehalt von

- Art. 2 EMRK (Recht auf Leben)
- Art. 3 EMRK (Verbot der Folter und unmenschlicher und erniedrigender Strafe oder Behandlung)
- Ausserdem
 - Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot ⇒ Pflicht zur Untersuchung von Vorwürfen rassistisch motivierter Gewaltanwendung, B.S. v. Spain, 2012)

Untersuchungspflicht ist für die Schweiz direkt anwendbar und auch in Art. 10 Abs. 1 und Abs. 3 BV verankert.



Definition und Merkmale

Die Untersuchung muss offiziell, wirksam und effektiv sein.

Die Untersuchung soll die Fakten feststellen und gegebenenfalls zur Identifizierung der Täter und zu deren Bestrafung führen.

- Die Untersuchungspflicht...
 - soll die Fakten klären im Bezug auf die Frage der Verantwortlichkeit des Staates. Die individuelle Unschuld entbindet nicht von der Untersuchung (*Mojsiejew v. Poland, 2009*).
 - begründet keine Anklagepflicht (*Armani Da Silva v. UK, 2016*).
 - ist von der Pflicht zur angemessenen Sanktionierung (Art. 19 EMRK) abzugrenzen.



Anforderungen im Überblick

Anforderungen an eine wirksame und effektive Untersuchung:

1. **Unabhängigkeit**
2. **Einleitung von Amtes wegen**
3. Unverzüglichkeit
4. Angemessenheit und Ernsthaftigkeit (inkl. erforderliche technische Abklärungen)
5. Öffentliche Überprüfbarkeit und Einbezug des Opfers bzw. der Angehörigen

In welchem Verfahren die Anforderungen umgesetzt werden, liegt im Ermessen des Staates.



Unabhängigkeit

Die mit der Untersuchung Beauftragen müssen von den in das Ereignis involvierten Personen unabhängig sein.

Hierarchisch-institutionelle Unabhängigkeit («lack of hierarchical and institutional connection»)

Beispiele:

Unzulässig ist die Untersuchung durch

- direkt am Vorfall beteiligte Personen (*Scavuzzo-Hager and Others v. Switzerland, 2006*)
- Mitarbeitende der gleichen Polizeieinheit/-dienststelle, sofern keine Dringlichkeit besteht (*Alikay and Others v. Italy, 2011*); kann auch nicht durch externe Leitung kompensiert werden (*Ramsahai v. the Netherlands, 2007*); abweichend *Giuliani and Gaggio v. Italy, 2011*
- Mitarbeitende der gleichen Exekutivgewalt (*Kummer v. The Czech Republic, 2013*)



Unabhängigkeit

Tatsächliche Unabhängigkeit («practical independence»)

Keine enge persönliche oder berufliche Beziehungen pflegen oder ein Interesse daran haben, die Person oder die entsprechende Einheit zu schützen ⇒ Interessenparallelität

Beispiele

- Polizei und Staatsanwaltschaft sind für das gleiche Gebiet zuständig, haben tägliche Kontakte oder es besteht die Möglichkeit, dass sie sich kennen (*u.a. Ramsahai v. The Netherlands, 2007*)
- Staatsanwaltschaft übernimmt ohne eigene Ermittlungen oder Überprüfung die Darstellung der Polizei (*Durdevic v. Croatia, 2011*)



Einleitung der Untersuchung von Amtes wegen

- Ipso-facto-Pflicht: Tätigwerden von Amtes wegen, auch ohne Beschwerde des Opfers
- Ausgelöst durch
 - vertretbare bzw. plausible Behauptung
 - Hinweise (z.B. Hinweise durch medizinisches Personal, Berichte etc.)
 - Abgrenzung zu völlig haltlose Behauptungen
- umfassende Orientierungs- und Weiterleitungspflichten der Informationen/Hinweise an Untersuchungsbehörde
- Kritisch sind Massnahmen, die wirksame Untersuchung hindern (z.B. Verfahrenseinstellungen aus prozessökonomischen Überlegungen, *Frick v. Switzerland, 2020*; Antragsdelikte)



- Untersuchungspflicht soll die Fakten hinsichtlich Verantwortlichkeit des Staates klären.
- Umfassendes Verständnis der Unabhängigkeit.
- Rechtsprechung des EGMR impliziert ein Modell einer Untersuchungsbehörde mit staatsanwaltschaftlichen Befugnissen, die Beschwerden entgegennimmt, aber auch von sich aus aktiv wird und über ermittlungstechnische Kompetenzen und umfassende Untersuchungsbefugnisse verfügt.

Beispiele für weitergehende Modelle

- Independent Police Complaint Body (Modell des ehem. Menschenrechtskommissars des Europarats)
- Police Ombudsman for Northern Ireland



Situation in der Schweiz: Überblick

- Die Behandlung von Beschwerden bei polizeilicher Gewaltanwendung erfolgt in der Schweiz in erster Linie im Strafverfahren und sekundär in Verfahren bei Ombudsstellen.
- Kein spezifisches Verfahren oder Organ zur Behandlung von Beschwerden bei polizeilicher Gewaltanwendung
 - Besonderheiten:
 - Kanton Genf: Organe de médiation de la police und Inspection générale des Services IGS
 - Anlauf- und Beschwerdestelle in Polizeiangelegenheiten der Stadt Zürich (2002-2003)
- Strafverfahren: Keine statistischen Angaben zu Anzahl Verfahren; keine spezifischen Regelungen in der Strafprozessordnung (StPO) für Strafverfahren gegen Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden.
- Kaum Rezeption der internationalen Vorgaben in Rechtsprechung und Lehre



Strafverfahren: Unabhängigkeit

Polizei ist Teil der Strafverfolgungsbehörden (Art. 12 StPO). Sie kann aus eigenem Antrieb, auf Anzeige sowie im Auftrag der Staatsanwaltschaft ermitteln (Art. 15 Abs. 2 StPO).

- Ausstandsregel gem. Art. 56 StPO schliesst einzig die Beteiligung von beschuldigten Polizeiangehörige aus, aber nicht von beteiligten Einsatzkräften (persönliches Interesse (lit. a))
- Sozial übliche Beziehung reichen für die Befangenheit nicht aus; institutionalisierte Zusammenarbeit zw. Polizei und Staatsanwaltschaft führt zu keiner Befangenheit; es bedarf eines Nachweises im konkreten Einzelfall (BGer 1B_263/2009)

Beispiel:

- Staatsanwalt stellte Verfahren gegen vier Polizisten ein und musste vier Mal korrigiert werden. Offensichtliche Unwilligkeit von Bundesgericht anerkannt, aber keine Verletzung der Untersuchungspflicht (BGer 6B_979/2016, E. 2.5.3)



Unabhängigkeit: Regelungen in der Praxis

Problem wird in der Praxis teilweise mit *ad-hoc Regeln* gelöst

Auf Ebene Polizei:

- Einsatz von Mitarbeitenden aus anderem Korps im gleichen Kanton
- Beizug von ausserkantonalen Polizeikräften
- Untersuchungshandlung soweit als möglich durch Staatsanwaltschaft selbst
- Besonderheiten: BS (Gerichtspolizei in Staatsanwaltschaft integriert), GE (Inspection générale des Services IGS)

Auf Ebene Staatsanwaltschaft:

- Beizug einer Staatsanwaltschaft aus einer anderen Region oder ausserkantonale Staatsanwaltschaft
- Zuständigkeit einer Abteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft mit wenig Kontakt zur Polizei



Strafverfahren: Von Amtes wegen

Offizialmaxime: Bei Anzeichen auf eine strafbare Handlung werden Strafverfolgungsbehörden von Amtes wegen tätig.

Aber:

- Anzeigepflicht bei Antragsdelikten in der Praxis unklar gehandhabt trotz Art. 302 Abs. 1 StPO.
- Keine generelle Pflicht der Polizei zur Mitteilung an die Staatsanwaltschaft über die Eröffnung eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens, sofern nicht Art. 307 Abs. 1 StPO (Mitteilung von schweren Straftaten und Ereignissen) greift.
- Kaum Regelung und standardisierte Verfahren zur Triage, wenn Beschwerden bei Polizei eingehen; Verantwortung des Kaders für Triage / Interessenskonflikt
- Ermächtigungsvorbehalt (Art. 7 Abs. 2 lit. b StPO): Kantone SG, ZH, AI (z.B. Keine Ermächtigung bei Todesfall in Polizeigewahrsam, Frick v. Switzerland, 2020)



Fazit und Lösungsansätze

Fehlende Regelungen zur Überweisung/Information an Staatsanwaltschaft
⇒ Normierung auf kantonaler Ebene

Besondere Zuständigkeitsregeln sind nicht normiert ⇒ Änderung der Strafprozessordnung oder Normierung auf kantonaler Ebene

Ausstandsbestimmungen sind nicht ausreichend, um Unabhängigkeitserfordernis zu erfüllen ⇒ völkerrechtskonforme Auslegung von Art. 56 StPO

Fehlendes Verfahren, wenn es aus strafprozessualen Gründen zu keiner effektiven und wirksamen Untersuchung kommt ⇒ weitere Möglichkeiten unklar



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!