

Umgang des Rechtsstaates mit Ausschaffungshaft

Nationale und internationale Fragestellungen:
Ausschaffungshaft und das Dublin-System

Bern, 4. April 2014

Dr. iur. Anne Kühler, LL.M., Universität Zürich

I. Einleitung und Problemstellung

Ausschaffungshaft und das Dublin-System:

- ▶ Grosse **praktische Bedeutung** des Dublin-Verfahrens in der Schweiz
- ▶ **Aktualität:** Neue Dublin-III-Verordnung führt zu Gesetzesanpassungen betreffend die Administrativhaft; laufendes Gesetzgebungsverfahren
- ▶ **Grundlegende Fragen** und Probleme der Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Übersicht

- I. Einleitung und Problemstellung**
- II. Allgemeine Bemerkungen zum Dublin-System**
 - 1. Ziele und rechtliche Grundlagen des Dublin-Systems
 - 2. Funktionsweise des Dublin-Systems
 - 3. Zur Dublin-III-Verordnung
- III. Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens gemäss schweizerischem Recht**
 - 1. Vorbemerkung: Besonderheiten des Dublin-Verfahrens
 - 2. Voraussetzungen der Inhaftierung
- IV. Probleme und Fragen der Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens**
 - 1. Haftgründe
 - 2. Zeitpunkt der Inhaftnahme in Dublin-Verfahren – Vorbereitungshaft
- V. Fazit**

II. Allgemeine Bemerkungen zum Dublin-System

«Dublin-System»

- ▶ Dublin-System als zentraler Bestandteil eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)
- ▶ **Ziel:** Nur ein einziger – der zuständige – Dublin-Staat soll das Asylgesuch eines Drittstaatsangehörigen inhaltlich prüfen
- ▶ Vereinheitlichung der Regelung der Zuständigkeit für die inhaltliche Prüfung eines Asylgesuchs und die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens

II. Allgemeine Bemerkungen zum Dublin-System

Rechtliche Grundlagen

- ▶ Verordnung Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist
 - ▶ sog. **Dublin-III-Verordnung**
- ▶ Verordnung Nr. 603/2013 vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung der Dublin-III-Verordnung
 - ▶ sog. **Eurodac-Verordnung**

II. Allgemeine Bemerkungen zum Dublin-System

Funktionsweise des Dublin-Systems

- ▶ Zuständigkeitsprüfung mittels bestimmter Kriterien (Anknüpfungspunkte sind etwa Familienangehörigkeit, Aufenthaltstitel oder Visa, illegales Überschreiten der Grenze)
- ▶ Zentrale Fingerabdruckdatenbank Eurodac
- ▶ Aufnahme / Wiederaufnahme
- ▶ «Selbsteintrittsrecht» und «Humanitäre Klausel»
- ▶ Vermutung der Sicherheit aller Dublin-Staaten

II. Allgemeine Bemerkungen zum Dublin-System

Zur Dublin-III-Verordnung (I)

- ▶ **Anwendbar seit 1.1.2014** (für CH mit Ausnahme einzelner Bestimmungen vorläufig anwendbar)
- ▶ **Neuerungen:**
 - ▶ Verbesserungen der Position der Asylsuchenden
 - ▶ Steigerung der Effizienz
 - ▶ Mechanismus zur Frühwarnung und Krisenbewältigung

II. Allgemeine Bemerkungen zum Dublin-System

Zur Dublin-III-Verordnung (II)

- ▶ **Art. 28 Inhaftnahme zum Zweck der Überstellung**
 - ▶ Grundsatz: Keine Person darf nur deshalb inhaftiert werden, weil sie sich in einem Dublin-Verfahren befindet (Abs. 1)
 - ▶ Erfordernisse der «erheblichen Fluchtgefahr», einer Einzelfallprüfung und der Verhältnismässigkeit der Haft (Abs. 2)

II. Allgemeine Bemerkungen zum Dublin-System

Zur Dublin-III-Verordnung (III)

▶ **Art. 6 Garantien für Minderjährige**

- ▶ Wohl des Kindes als vorrangige Erwägung der Staaten (Abs. 1)
- ▶ Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass ein unbegleiteter Minderjähriger in allen Verfahren, die in dieser Verordnung vorgesehen sind, von einem Vertreter vertreten und / oder unterstützt wird (Abs. 2)

III. Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens gemäss schweizerischem Recht

Besonderheiten des Dublin-Verfahrens

- ▶ Dublin-NEE: **Art. 31a Abs. 1 Bst. b AsylG** (i.K. seit 1.2.2014, vorher Art. 34 Abs. 2 Bst. d AsylG)

«Das BFM tritt in der Regel auf Asylgesuche nicht ein, wenn Asylsuchende in einen Drittstaat ausreisen können, welcher für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens staatsvertraglich zuständig ist.»
- ▶ Wegweisung (Art. 44 AsylG [i.V.m. Art. 83 AuG?] oder Art. 64a AuG)
- ▶ Wegweisungsvollzugsverfahren *sui generis*

III. Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens gemäss schweizerischem Recht

Voraussetzungen der Inhaftierung

- ▶ Gesetzliche Grundlage
- ▶ Rechtlich korrektes Verfahren
- ▶ Erfüllen des Haftzwecks: Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs
- ▶ Wahrung der Verhältnismässigkeit
- ▶ Gesetzlicher Haftgrund gemäss AuG

IV. Probleme und Fragen der Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Art. 76 AuG Ausschaffungshaft

1 Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, so kann die zuständige Behörde die betroffene Person zur Sicherstellung des Vollzugs:

b. in Haft nehmen, wenn:

5. der Wegweisungsentscheid in einer Empfangsstelle oder in einem besonderen Zentrum nach Artikel 26 Absatz 1^{bis} AsylG eröffnet wird und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.
(«Empfangsstellenhaft»)
6. der Wegweisungsentscheid aufgrund von Artikel 31 a Absatz 1 Buchstabe b AsylG oder Artikel 64a Absatz 1 des vorliegenden Gesetzes im betreffenden Kanton eröffnet wird und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist.
(«Wegweisung gemäss Dublin»)

IV. Probleme und Fragen der Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Haftgründe

- ▶ Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit der Haft erscheinen **Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 und 6 AuG** problematisch.
- ▶ Neu: **Art. 28 Dublin-III-Verordnung**
- ▶ Inhaftierung allein aufgrund der Tatsache, dass eine Person sich in einem Dublin-Verfahren befindet, ist nicht zulässig (Abs. 1)
- ▶ Verlangt wird eine «erhebliche Untertauchungsgefahr», eine Einzelfallprüfung und die Verhältnismässigkeit der Haft (Abs. 2)

IV. Probleme und Fragen der Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Entwurf Bundesbeschluss

Art. 76a E-AuG Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens

¹ Die zuständige Behörde kann die betroffene ausländische Person zur Sicherstellung der Wegweisung in den für das Asylverfahren zuständigen Dublin-Staat in Haftnehmen, wenn **im Einzelfall**:

- a. konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass die Person sich der Durchführung der Wegweisung **entziehen will**;
- b. die Haft **verhältnismässig** ist; und
- c. sich weniger einschneidende Massnahmen nicht wirksam anwenden lassen (Art. 28 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013).

IV. Probleme und Fragen der Administrativhaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens

Zeitpunkt der Inhaftnahme – Vorbereitungshaft

- ▶ Grundsätzliche Problematik der Administrativhaft bei Asylverfahren
- ▶ Die *Vorbereitungshaft* erscheint in Dublin-Verfahren insbesondere deshalb problematisch, weil die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs in diesem Verfahrensabschnitt noch nicht feststeht .
- ▶ Vermutung der sicheren Dublin-Staaten ist widerlegbar mit der Konsequenz des Selbsteintritts – diesfalls ist Wegweisungsverfahren *nicht absehbar*.

V. Fazit

- ▶ Nach wie vor weist das Dublin-System (insbesondere auch aus Sicht der Schutzsuchenden) grundlegende Mängel auf
- ▶ Die Dublin-III-Verordnung sichert jedoch höhere Schutzstandards und u.a. massgebliche Verbesserungen bezüglich der Inhaftierung in Dublin-Verfahren
- ▶ Der Rechts- und Gerechtigkeitsstaat muss bei Inhaftierungen in Dublin-Verfahren dem Umstand Rechnung tragen, dass das Schutzbedürfnis der Betroffenen zu diesem Zeitpunkt noch nicht umfassend geprüft wurde