

Ausschaffungshaft aus der Sicht der NKVF

Alberto Achermann, Vizepräsident NKVF

Bern

–

4. April 2014

Ausländerrechtliche Administrativhaft als Tätigkeitsbereich der NKVF

- BG über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009

Aufgaben (Art. 2) u.a.

a. Die Kommission überprüft regelmässig die Situation von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und besucht regelmässig alle Orte, an denen sich diese Personen befinden oder befinden könnten.

b. Sie gibt Empfehlungen ab mit dem Ziel: [...] die Behandlung und die Situation der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern

Art. 3 Definition Freiheitsentzug

«Als Freiheitsentzug im Sinne dieses Gesetzes gilt jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung einer Person oder deren Unterbringung in einer öffentlichen oder privaten Einrichtung, die sie nicht nach Belieben verlassen darf, sofern dies auf Anordnung oder Veranlassung einer Behörde oder im Einverständnis mit einer Behörde geschieht».

- Administrativhaft: Einer der Schwerpunkte der NKVF aufgrund der besonderen **Vulnerabilität**

Besondere Verletzlichkeit der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft

- Andere **Personengruppen** als im Strafvollzug: Höherer Anteil von Frauen, teils Familien, Kinder
 - Frauen mit Fluchthintergrund
 - Ältere
 - Paare / Familien mit oder ohne Kinder
 - Alleinstehende Kinder (je nach nationaler Gesetzgebung)
 - Asylsuchende/ andere Ausländerinnen ausserhalb von Verfahren

- Wenig Kenntnisse der Sprache und Rechtskultur (Bedürfnis nach Übersetzung)
- Wenig persönliche Beziehungen im Aufenthaltsstaat
- Wenige/keine Rechtskenntnisse
- Fristen in Asyl- oder Abschiebeverfahren
- Gesundheitszustand (phys. und psych.)
- Oft fehlende Rechtsvertretung. Nicht klar, nicht etabliert
- Nicht identifizierte Personen – Kontakt zu Familien zuhause?

Daher: Eine Form von Freiheitsentzug unter besonderer Beobachtung durch die NKFV!

Ausschaffungshaft: Historie

- Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 18. März 1994: Einführung einer Vorbereitungshaft und Verlängerung der Ausschaffungshaft
 - Max. 9 Monate Ausschaffungshaft plus 3 Monate Vorbereitungshaft
- Haftbedingungen (Art. 13d Abs. 2 ANAG) «Die Haft ist in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen. Die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft ist zu vermeiden. Den Inhaftierten ist soweit möglich geeignete Beschäftigung anzubieten»

- BBl 1994 I 316: «Insbesondere gilt es zu beachten, dass die **Haftmodalitäten** im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips ausgestaltet werden und **nicht weiter gehen, als es der Zweck unabdingbar erfordert**. So soll das Haftregime grundsätzlich ein anderes sein als für Untersuchungs- und Strafgefangene. ... dass der **Sicherheitsstandard und die Unterbringung zwangsläufig nicht die gleichen sein dürfen wie bei Delinquenten**».
- BBl 1994 I 326: «Was die Haftlokalitäten anbelangt, so ist darauf zu achten, dass es sich dabei um geeignete, dem Zweck der Haft angepasste Räumlichkeiten handelt, dies insbesondere im Hinblick darauf, dass auch ganze Familien in Haft genommen werden können. Diese Bestimmung **erlaubt es den Kantonen**, in Fällen, in denen kein allzu hoher Sicherheitsstandard verlangt ist, die Leute statt in Haftzellen von Vollzugsanstalten in **entsprechend gesicherten Kollektivunterkünften** unterzubringen».
- BR Koller: «**Natürlich braucht es ein anderes Regime und ein anderes Konzept**. Meine Spezialisten haben mit den Kantonen zusammen bereits ein solches Anstaltskonzept entworfen»

- Die Kt. Ausführungsgesetzgebung

Z.B. AI/GR:

«Für den Vollzug der Ausschaffungshaft gilt die Verordnung über das Kantonsgefängnis analog»

Z.B. VS:

«Les étrangers détenus en application des mesures de contrainte seront soumis au régime de la détention préventive».

- Die Praxis

- Schöpfheim
- ZH: Polizeigefängnis Kasernenwiese (Propog)
- ZH: Gefängnis der Kantonspolizei

Standards heute: Rechtsgrundlage im AuG

Art. 81: Haftbedingungen (Fassung i.K. seit 1.2.2014)

² Die Haft ist in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen. **Die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug ist nach Möglichkeit zu vermeiden** und darf höchstens vorübergehend und zur Überbrückung von Engpässen im Bereich der Administrativhaft angeordnet werden.

[Streichung: «Es ist ihnen soweit möglich geeignete Beschäftigung anzubieten»]

³ Den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen ist bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen.

Die Ausgestaltung der Haft richtet sich des Weiteren nach den Artikeln 16 Absatz 3 und 17 der [EU-Rückführungsrichtlinie 2008/115].

Standards: Art. 16 Rückführungsrichtlinie

(1) Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht.

....

(5) In Haft genommene Drittstaatsangehörige müssen systematisch Informationen erhalten, in denen die in der Einrichtung geltenden Regeln erläutert und ihre Rechte und Pflichten dargelegt werden. Diese Information schließt eine Unterrichtung über ihren nach einzelstaatlichem Recht geltenden Anspruch auf Kontaktaufnahme mit den in Absatz 4 genannten Organisationen und Stellen ein.

Eindrücke und Empfehlungen aus Sicht NKVF

- Einige Eindrücke
- Besuche
 - Spezifische **Ausschaffungsgefängnisse** und reguläre Strafvollzugseinrichtungen oder U-Gefängnisse
- Befunde (Jahresbericht 2011):
 - Trennung der Administrativhäftlingen von anderen Insassen ?
 - Liberaleres Haftregime?

- Befunde
 - Beschäftigungsmöglichkeiten
 - Sicherheitslevel
- Reaktionen auf Empfehlungen
 - Verbesserungen
 - Oder: Weitgehende Ablehnung
- Frage nach den Standards!

Welcher Standard? Mitfinanzierung von Haftanstalten durch den Bund – Voraussetzungen für Beiträge bei Neu-, Aus- und Umbauten (Art. 15j VVWA)

- a. Die Haftanstalt dient ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft sowie der kurzfristigen Festhaltung.
- b. Die Haftanstalt steht mehreren Kantonen und dem Bund zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs offen; ist insbesondere die Erreichbarkeit der Haftanstalt aufgrund ihrer geografischen Lage erschwert, so kann auf das Erfordernis der kantonsübergreifenden Nutzung und der Nutzung durch den Bund verzichtet werden.
- c. Die Haftanstalt muss über genügend Räumlichkeiten für Freizeitbeschäftigung, Arbeitsmöglichkeiten, medizinische Betreuung und die Wahrnehmung sozialer Kontakte verfügen.
- d. Die räumlich getrennte Unterbringung von besonders verletzlichen Personen, insbesondere von unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Kindern von den übrigen Insassinnen und Insassen ist gewährleistet.
- e. Für Insassinnen und Insassen sind innerhalb der Haftanstalt genügend Möglichkeiten vorgesehen, sich zu bewegen, ohne dass die Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs, ein geregelter Anstaltsbetrieb und die Einhaltung der Sicherheitsvorschriften beeinträchtigt werden.

Internationale Standards im Bereich der ausländerrechtlichen Haft?

- European Prison Rules teilweise nicht anwendbar oder unklar
- Es gibt aber Standards ! U.a.
 - Europarat (EGMR, CPT, Pace),
 - EU
- Aber: verstreut, nicht umfassend, inkonsistent, teilweise nicht anwendbar (*rationae loci*)
- Fazit: Rechtliche Unklarheit, was gilt

Bedarf nach einem neuen Kodex?

- Standards und Minimalstandards
- Anderes rechtliches Regime als Strafvollzug: Nur Frage der Verhältnismässigkeit!!
- Administrativhaft = Keine Sanktion, Durchsetzung eines Verfahrens
- Besonders verletzbare Gruppe
- Beitrag zu universellen Standards

Zu regelnde Inhalte (Strasbourg Declaration)

- Welches Modell? Unterbringung
- Welche Einschränkungen der persönlichen Freiheit?
- Trennungsregeln
- Aktivitäten
- Sicherheit und Disziplinarregime
- Kommunikation (Besuche, Internet, Telefon, Medien)
- Information durch Anwälte, Zugang NGO's
- Gesundheit (Identifizierung von Folteropfern etc.)
- Diversität
- Sprache im Allgemeinen
- Frauen, Kinder

Mitteilung der EU-Kommission COM 2014(199) vom 28. März 2014

Die [Rückführungsrichtlinie] legt nicht im Einzelnen fest, welche Kriterien (z. B. Größe der Räume, Zugang zu sanitären Einrichtungen, Freigang, Ernährung) während der Inhaftnahme erfüllt sein müssen. In Erwägungsgrund 17 ist allerdings vorgesehen, dass in Haft genommene Drittstaatsangehörige eine „**menschenwürdige Behandlung**“ unter Beachtung ihrer Grundrechte und im Einklang mit dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht erfahren sollten. (...).

Die praktischen Auswirkungen dieser Verpflichtung der Mitgliedstaaten sind in den **Normen des „Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter“ des Europarates („CPT Standards“¹⁹) im Einzelnen aufgeführt. Diese Normen stellen eine allgemein anerkannte Beschreibung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Inhaftnahme dar, die die Mitgliedstaaten als absolutes Minimum einhalten müssen**, damit die Einhaltung der sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der EU-Charta herleitenden Verpflichtungen bei der Durchführung des Unionsrechts gewährleistet ist.

Mitteilung der EU-Kommission (II)

- **Teil III - Künftige Entwicklungen**

- 2. Förderung einheitlicherer, mit den Grundrechten kompatibler Verfahren*

Die Kommission beabsichtigt, zusätzlich zu ihrer Arbeit zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Umsetzung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften, **Leitlinien und Empfehlungen** zu den nachstehend aufgeführten Themen zu erstellen. Mit diesen sollen einheitlichere, uneingeschränkt mit den Grundrechten kompatible Rückkehrverfahren gefördert werden.

- **Kodifizierte Standards des Europarats:** Die **Kommission unterstützt** die von den Europäischen Nationalen Präventionsmechanismen gegen Folter auf der Konferenz über Inhaftnahme von Einwanderern in Europa (Straßburg 21. – 22. November 2013) abgegebene Erklärung, in der der Europarat aufgefordert wurde, **detaillierte Regeln für die Inhaftnahme von Einwanderern festzulegen**, die sich auf die bestehenden internationalen und regionalen Menschenrechts-standards zum Freiheitsentzug aufgrund des Einwandererstatus stützen.