



Ausländische Staatsangehörige in ausländerrechtlicher Haft

*Auszug aus dem 7. Jahresbericht des CPT,
veröffentlicht 1997*

A. Vorbemerkungen

24. Die Besuchsdelegationen des CPT begegnen häufig ausländischen Staatsangehörigen, denen ihre Freiheit nach ausländerrechtlichen Vorschriften entzogen wird (im folgenden „Immigrationshäftlinge“): Personen, denen die Einreise in das betreffende Land verweigert wurde; Personen, die illegal in das Land eingereist sind und anschließend durch die Behörden identifiziert wurden; Personen, deren Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist; Asylsuchende, deren Inhaftierung durch die Behörden als notwendig angesehen wird etc.

In den folgenden Abschnitten werden einige Hauptprobleme beschrieben, die das CPT in Zusammenhang mit solchen Personen verfolgt. Das CPT hofft, hierdurch den nationalen Behörden im voraus eindeutige Hinweise über seine Ansicht bezüglich der Behandlung von Immigrationshäftlingen zu geben, und allgemein eine Diskussion in Bezug auf diese Kategorien von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, anzuregen. Kommentare zu diesem Abschnitt seines Jahresberichts wären dem Komitee willkommen.

B. Hafteinrichtungen

25. Die Besuchsdelegationen des CPT haben Immigrationshäftlinge in einer Vielfalt von Verwahrungsorten angetroffen; von Hafteinrichtungen an Einreisestellen bis hin zu Polizeiwachen, Gefängnissen und besonderen Haftzentren. Soweit insbesondere Transitzonen und „internationale“ Zonen an Flughäfen betroffen sind, ist der genaue rechtliche Status von Personen, denen die Einreise in ein Land verweigert worden ist und die in solchen Zonen untergebracht werden, Gegenstand einiger Kontroversen. Bei mehr als einer Gelegenheit wurde das CPT mit dem Argument konfrontiert, dass solchen Personen nicht „die Freiheit entzogen“ ist, da es ihnen freisteht, die Zone jederzeit mit einem internationalen Flug ihrer Wahl zu verlassen.

Das CPT hat seinerseits immer den Standpunkt vertreten, dass der Aufenthalt in einer Transitzone oder einer „internationalen“ Zone je nach den Umständen eine Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 5 Abs. 1 lit. f der Europäischen Menschenrechtskonvention bedeuten kann und folglich solche Zonen unter das Mandat des Komitees fallen. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 25. Juni 1996 im Fall Amuur gegen Frankreich kann als Bestätigung dieser Ansicht gesehen werden.

In diesem Fall, der vier Asylsuchende betraf, die 20 Tage in der Transitzone des Flughafens Paris-Orly festgehalten wurden, stellte der Gerichtshof fest, dass „die bloße Tatsache, dass es Asylsuchenden möglich ist, das Land, in dem sie Zuflucht suchen, freiwillig zu verlassen, nicht das Vorliegen einer Beschränkung („atteinte“) ihrer Freiheit ausschließen“ kann, und entschied, dass „das Festhalten der Beschwerdeführer in der Transitzone ... im Hinblick auf die ihnen auferlegten Beschränkungen praktisch einer Freiheitsentziehung gleichwertig war“.

26. **Hafteinrichtungen an Einreisestellen** haben sich schon häufig als inadäquat herausgestellt, insbesondere für längere Aufenthalte. Insbesondere haben Delegationen des CPT in mehreren Fällen Personen angetroffen, die tagelang unter Behelfsbedingungen in Flughafenwarteräumen festgehalten wurden. Es ist unabdingbar, dass solchen Personen passende Schlafgelegenheiten zur Verfügung gestellt werden, dass ihnen Zugang zu ihrem Gepäck und zu angemessen ausgestatteten Sanitär- und Waschgelegenheiten gewährt wird, und dass ihnen gestattet wird, sich täglich an der frischen Luft zu bewegen. Darüber hinaus sollten ihnen Speisen und, falls notwendig, medizinische Fürsorge zur Verfügung gestellt werden.

27. In bestimmten Ländern haben die Delegationen des CPT Immigrationshäftlinge vorgefunden, die für einen längeren Zeitraum (Wochen, in manchen Fällen auch Monate) in **Polizeiwachen** festgehalten wurden, mäßigen materiellen Haftbedingungen ausgesetzt, von jeder Art von Aktivität ausgeschlossen und gelegentlich genötigt, die Zelle mit Straftatverdächtigen zu teilen. Solch eine Situation ist unhaltbar.

Das CPT erkennt an, dass von der Natur der Sache her Immigrationshäftlinge möglicherweise einige Zeit in einer normalen Polizeihafteinrichtung verbringen müssen. Jedoch werden die Bedingungen in Polizeiwachen häufig - wenn nicht immer - für einen längeren Aufenthalt ungeeignet sein. Folglich sollte der Zeitraum, den Immigrationshäftlinge in solchen Einrichtungen verbringen, auf das absolute Minimum beschränkt bleiben.

28. Gelegentlich haben die Delegationen des CPT Immigrationshäftlinge vorgefunden, die in **Gefängnissen** festgehalten wurden. Selbst wenn die tatsächlichen Haftbedingungen für diese Personen in den betroffenen Einrichtungen angemessen waren - was nicht immer der Fall war - betrachtet das CPT einen solchen Ansatz dennoch für grundlegend falsch. Ein Gefängnis ist *per definitionem* kein passender Ort, um jemanden festzuhalten, der weder strafrechtlich verurteilt noch einer Straftat verdächtig ist.

Zugegebenermaßen kann es in gewissen Ausnahmefällen angemessen sein, einen Immigrationshäftling aufgrund seines bekannten Gewaltpotentials in einem Gefängnis festzuhalten. Darüber hinaus kann ein Immigrationshäftling, der einer stationären Behandlung bedarf, zeitweise in einer Gefängnis-Krankenstation untergebracht werden müssen, falls keine andere sichere Krankenhauseinrichtung verfügbar ist. Jedoch sollten solche Häftlinge auf jeden Fall getrennt von Gefangenen untergebracht werden, ganz gleich ob diese sich in Untersuchungshaft befinden oder bereits verurteilt sind.

29. Nach Ansicht des CPT sollten in den Fällen, in denen es als notwendig erachtet wird, Personen aufgrund ausländerrechtlicher Vorschriften die Freiheit für längere Zeit zu entziehen, diese in **speziell für diesen Zweck vorgesehenen Zentren** untergebracht werden, in denen die materiellen Bedingungen und das Regime ihrem rechtlichen Status angemessen und die mit hinreichend qualifiziertem Personal besetzt sind. Das Komitee nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass diesem Ansatz in den Vertragsstaaten der Konvention zunehmend gefolgt wird.

Offenkundig sollten solche Zentren über Unterbringungsmöglichkeiten verfügen, die ausreichend möbliert, sauber und in einem guten Erhaltungszustand sind und genügend Wohnraum für die Zahl der Insassen bieten. Darüber hinaus sollte bei dem Entwurf und der Gestaltung der Räumlichkeiten dafür Sorge getragen werden, dass, soweit möglich, jeder Eindruck einer Gefängnisumgebung vermieden wird. Zum Aktivitätenregime sollte Bewegung an der frischen Luft gehören, ebenso Zugang zu einem Tagesraum und zu einem Radio/Fernseher, zu Zeitungen/Zeitschriften, sowie zu anderen geeigneten Freizeitartikeln (z.B. Brettspiele, Tischtennis). Je länger der Zeitraum ist, für den Personen festgehalten werden, desto weiter sollten die Betätigungsmöglichkeiten entwickelt sein, die ihnen angeboten werden.

Das Personal in Zentren für Immigrationshäftlinge hat eine besonders schwere Aufgabe. Zum einen werden zwangsläufig Kommunikationsschwierigkeiten aufgrund von Sprachbarrieren auftreten. Zum zweiten wird es für viele inhaftierte Personen schwierig sein, die Tatsache zu akzeptieren, dass ihnen die Freiheit entzogen wird, obwohl sie keiner Straftat verdächtigt werden. Drittens besteht das Risiko von Spannungen zwischen Häftlingen verschiedener Nationalitäten oder ethnischer Gruppen. Folglich legt das CPT besonders Wert darauf, dass das Aufsichtspersonal in solchen Zentren sorgfältig ausgesucht wird und eine angemessene Ausbildung erhält. Die Mitglieder des Personals sollten gut entwickelte Qualitäten im Bereich zwischenmenschlicher Kommunikation besitzen sowie mit den verschiedenen Kulturen der Inhaftierten vertraut sein, und zumindest einige von ihnen sollten über einschlägige Sprachkenntnisse verfügen. Darüber hinaus sollten sie darin unterrichtet werden, mögliche Symptome von Stressreaktionen, die inhaftierte Personen zeigen, zu erkennen (seien sie nun post-traumatisch oder durch soziokulturelle Veränderungen verursacht) und geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

C. Schutzvorkehrungen während der Haft

30. Immigrationshäftlinge sollten - ebenso wie andere Kategorien von Personen, denen die Freiheit entzogen ist - berechtigt sein, von Beginn ihrer Haft eine Person ihrer Wahl über ihre Situation zu informieren und Zugang zu einem Anwalt und einem Arzt zu erhalten. Darüber hinaus sollten sie ausdrücklich ohne Verzug und in einer ihnen verständlichen Sprache über alle ihre Rechte und das für sie anwendbare Verfahren informiert werden.

Das CPT hat beobachtet, dass diesen Anforderungen in einigen Ländern entsprochen wird, in anderen hingegen nicht. Insbesondere haben die Besuchsdelegationen in vielen Fällen Immigrationshäftlinge angetroffen, die offensichtlich nicht vollständig in einer ihnen verständlichen Sprache über ihren rechtlichen Status informiert wurden. Um solche Schwierigkeiten zu überwinden, sollten Immigrationshäftlinge systematisch ein Schriftstück erhalten, das ihnen das für sie anwendbare Verfahren erklärt und ihre Rechte darstellt. Dieses Schriftstück sollte in den bei den Betroffenen gebräuchlichsten Sprachen verfügbar sein, und, falls erforderlich, sollten die Dienste eines Dolmetschers in Anspruch genommen werden.

31. Das Recht auf Zugang zu einem Anwalt sollte die gesamte Haftzeit hindurch gelten und sowohl das Recht, mit dem Anwalt vertraulich zu sprechen, als auch das Recht auf Anwesenheit des Anwalts während der Befragungen durch die beteiligten Stellen einschließen.

Alle Hafteinrichtungen für Immigrationshäftlinge sollten Zugang zu medizinischer Versorgung bieten. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem physischen und psychischen Zustand von Asylsuchenden geschenkt werden, von denen einige in den Ländern, aus denen sie gekommen sind, gefoltert oder auf andere Weise misshandelt worden sein können. Das Recht auf Zugang zu einem Arzt sollte das Recht enthalten - falls es der Häftling so wünscht - durch einen Arzt seiner Wahl untersucht zu werden; jedoch könnte von dem Häftling erwartet werden, die Kosten solch einer zweiten Untersuchung zu tragen.

Im allgemeinen sollten die Immigrationshäftlinge das Recht haben, während ihrer Haft den Kontakt mit der Außenwelt aufrecht zu erhalten, und insbesondere Zugang zu einem Telefon zu erhalten und Besuche von Verwandten und Vertretern relevanter Organisationen zu empfangen.

D. Das Risiko einer Misshandlung nach der Abschiebung

32. Das Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe schließt die Verpflichtung ein, eine Person nicht in ein Land zu schicken, in dem es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass sie einem realen Risiko ausgesetzt wäre, Folter oder Misshandlung unterworfen zu werden. Es ist selbstverständlich von beträchtlichem Interesse für das CPT, ob die Vertragsparteien der Konvention dieser Verpflichtung nachkommen. Welche genaue Rolle sollte das Komitee in Zusammenhang mit dieser Frage anstreben?

33. Alle an das CPT in Straßburg gerichteten Mitteilungen von Personen, die behaupten, dass sie in ein Land geschickt werden sollen, in dem sie einem Folter- oder Misshandlungsrisiko ausgesetzt wären, werden sofort der Europäischen Kommission für Menschenrechte¹ zur Kenntnis gebracht. Die Kommission ist besser als das CPT in der Lage, solche Behauptungen zu untersuchen und, falls es angebracht ist, präventive Maßnahmen zu ergreifen.

Falls bei einer Befragung im Verlauf eines Besuchs ein Immigrationshäftling (oder eine andere Person, der die Freiheit entzogen ist) behauptet, dass er in ein Land zurückgeschickt werden soll, in dem er einem Folter- oder Misshandlungsrisiko ausgesetzt wäre, so wird die Besuchsdelegation des CPT überprüfen, ob dieses Vorbringen den zuständigen nationalen Stellen zur Kenntnis gebracht wurde und in gebührender Weise Berücksichtigung findet. In Abhängigkeit von den Umständen wird die Delegation darum ersuchen, weiter über die Lage der inhaftierten Person informiert zu werden, und/oder die Person über die Möglichkeit informieren, die Angelegenheit vor die Europäische Kommission für Menschenrechte zu bringen (und im letzten Fall überprüfen, ob sie in der Lage ist, ein Gesuch bei der Kommission einzureichen).

34. Im Hinblick auf die im wesentlichen präventive Funktion des CPT neigt das Komitee allerdings dazu, den Schwerpunkt seiner Aufmerksamkeit auf die Frage zu konzentrieren, ob der Entscheidungsprozeß als ganzes angemessene Garantien dagegen enthält, dass Personen in Länder geschickt werden, in denen sie einem Folter- oder Misshandlungsrisiko ausgesetzt sind. In diesem Zusammenhang geht es dem CPT darum, zu untersuchen, ob das anwendbare Verfahren den betroffenen Personen eine wirkliche Möglichkeit bietet, ihren Fall darzulegen, und ob die Bediensteten, die mit der Behandlung solcher Fälle betraut sind, angemessen ausgebildet wurden und Zugang zu objektiven und unabhängigen Informationen über die Menschenrechtssituation in anderen Ländern haben. Darüber hinaus ist das CPT im Hinblick auf das potentielle Gewicht der betroffenen Interessen der Ansicht, dass es möglich sein sollte, eine Entscheidung, die die Entfernung einer Person von dem Territorium des Staates mit sich bringt, bei einem anderen Gremium unabhängiger Natur anzufechten, bevor sie vollzogen wird.

E. Zwangsmittel im Zusammenhang mit Abschiebungsverfahren

35. Schließlich muss das CPT darauf hinweisen, dass es beunruhigende Berichte aus mehreren Ländern über Zwangsmittel erhalten hat, die während des Vorganges der Abschiebung von Immigrationshäftlingen eingesetzt werden. Diese Berichte enthalten insbesondere Aussagen über Schläge, Fesselungen und Knebelungen und die Verabreichung von Beruhigungsmitteln gegen den Willen der betroffenen Personen.

¹ Seit dem 1. November 1998: "Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte"

36. Das CPT erkennt an, dass es häufig eine schwierige Aufgabe ist, eine Abschiebungsanordnung in Bezug auf einen Ausländer zu vollziehen, der entschlossen ist, auf dem Territorium eines Staates zu bleiben. Gesetzesvollzugsbeamte mögen gelegentlich Gewalt anzuwenden haben, um eine solche Abschiebung zu bewirken. Es sollte jedoch nicht mehr Gewalt als notwendig angewandt werden. Insbesondere wäre es völlig inakzeptabel, dass Personen, gegen die eine Abschiebungsanordnung besteht, physisch angegriffen werden als eine Form der Überredung, ein Transportmittel zu besteigen, oder als eine Bestrafung dafür, dass sie es nicht getan haben. Darüber hinaus muss das CPT hervorheben, dass die Knebelung einer Person eine sehr gefährliche Maßnahme ist.

Das CPT möchte gleichfalls betonen, dass jede Verabreichung von Medikamenten an Personen, gegen die eine Abschiebungsanordnung besteht, nur auf der Grundlage einer ärztlichen Entscheidung und in Übereinstimmung mit der ärztlichen Ethik vorgenommen werden darf.