



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden¹

Einleitung

- 1 Die Inhaftierung von Asylsuchenden ist nach Ansicht von UNHCR prinzipiell abzulehnen. Das gilt ganz besonders im Fall gefährdeter Gruppen wie allein stehenden Frauen, Kindern, unbegleiteten Minderjährigen und Personen mit besonderen medizinischen oder psychischen Bedürfnissen. Die Freiheit von willkürlicher Haft ist ein grundlegendes Menschenrecht, und die Verhängung von Haft steht in vielen Fällen im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Normen und Grundsätzen.
- 2 Ausschlaggebend für die Frage der Haft ist Artikel 31 der Genfer Konvention von 1951². Artikel 31 verfügt ausdrücklich, dass gegen Flüchtlinge, die unmittelbar aus einem Verfolgerland kommen, keine Strafe wegen unrechtmäßiger Einreise oder unrechtmäßigen Aufenthalts verhängt wird, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und gute Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen. In dem Artikel heißt es ferner, dass die Vertragschließenden Staaten den Flüchtlingen in ihrer Bewegungsfreiheit keine Beschränkungen auferlegen werden, außer denen, die notwendig sind, und dass diese Beschränkungen nur solange Anwendung finden dürfen, bis die Rechtsstellung dieser Flüchtlinge geregelt ist oder sie Aufnahme in einem anderen Land erhalten.
- 3 In Sinne dieses Artikels sollte Haft also nur in Fällen verhängt werden, wenn diese notwendig ist. Asylsuchende, die “unmittelbar” illegal einreisen, sollten daher nicht automatisch oder nicht für unangemessen lange Zeit inhaftiert werden. Diese Bestimmung gilt nicht nur für anerkannte Flüchtlinge, sondern auch für Asylsuchende bis zur Feststellung ihres Status, da die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus eine Person nicht zu einem Flüchtling macht, sondern sie zu einem solchen erklärt. In Beschluss Nr. 44 (XXXVII) des Exekutiv-Komitees über die Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden wird konkret erläutert, was unter dem Begriff “notwendig” zu verstehen ist. Der Beschluss enthält darüber hinaus Leitlinien für die Staaten in Bezug auf die Handhabung der Haft und Empfehlungen hinsichtlich bestimmter Verfahrensgarantien, die Inhaftierten eingeräumt werden sollten.
- 4 Der Begriff “die unmittelbar ... kommen” in Artikel 31(1) bezieht sich auf die Situation einer Person, die direkt aus dem Herkunftsland oder aus einem anderen Land, in dem ihr Schutz und ihre Sicherheit nicht gewährleistet werden konnte, in ein Land einreist, in dem sie Asyl sucht. Er erstreckt sich analog auch auf Personen, die sich für kurze Zeit in einem anderen Land in Transit befunden haben, in dem sie nicht

¹ Diese Richtlinien befassen sich ausschließlich mit der Haft von Asylsuchenden. Die Haft von Flüchtlingen ist im allgemeinen in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften geregelt und unterliegt den Grundsätzen, Normen und Standards der Genfer Konvention von 1951 und der anwendbaren Menschenrechtsübereinkommen.

² Übereinkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

Asyl beantragt oder erhalten haben. Für den Begriff “die unmittelbar ... kommen” kann keine fixe zeitliche Grenze gezogen werden, sondern es muss jeder Fall für sich gewürdigt werden. Angesichts der besonderen Situation von Asylsuchenden (man denke insbesondere an die Auswirkungen von Trauma, das Sprachenproblem, den Mangel an Informationen, frühere Erfahrungen, die oft zu Misstrauen gegenüber Amtspersonen führen, das Gefühl der Unsicherheit und den Umstand, dass diese und andere Umstände von Asylwerber zu Asylwerber unterschiedlich zutreffen) kann auch für den Begriff “unverzüglich” nicht mechanisch eine bestimmte Frist vorgeschrieben oder vorausgesetzt werden. Der Ausdruck “gute Gründe, die ... rechtfertigen” verlangt eine Prüfung der Umstände, unter denen der Asylsuchende geflüchtet ist. Als “Asylsuchende” gelten für die Zwecke dieser Richtlinien sowohl Personen, deren Gesuche im Zuge eines Zulässigkeits- oder Vorverfahrens geprüft werden, als auch Personen, über die bereits ein Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft eingeleitet wurde. Der Begriff umfasst auch Personen, die von ihrem Recht auf gerichtliche und/oder administrative Überprüfung ihres Asylgesuchs Gebrauch machen.

- 5 Asylsuchende haben Anspruch auf den Schutz, der in den verschiedenen internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen, in denen die grundlegenden Standards und Normen für ihre Behandlung festgelegt sind, vorgesehen ist. Jeder Staat hat zwar das Recht, die in sein Hoheitsgebiet einreisenden Personen zu kontrollieren, doch muss dieses Recht im Einklang mit dem Gesetz ausgeübt werden, das zugänglich und mit ausreichender Genauigkeit formuliert ist, damit das Verhalten des Einzelnen darauf abgestimmt werden kann. Um rechtmäßig und nicht willkürlich zu sein, muss die Inhaftierung eines Asylsuchenden nicht nur mit dem innerstaatlichen Recht, sondern auch mit Artikel 31 der Konvention und dem Völkerrecht im Einklang stehen. Sie darf nicht diskriminierend angewendet werden und sie muss einer gerichtlichen oder administrativen Überprüfung unterzogen werden können, um festzustellen, ob ihre Fortsetzung unter den gegebenen Umständen notwendig ist; liegen dafür keine Gründe vor, muss die Möglichkeit der Freilassung gegeben sein³.
- 6 Diese Richtlinien betreffen zwar speziell die Inhaftierung von Asylsuchenden, doch muss auch die Frage der Inhaftierung von Staatenlosen angesprochen werden⁴. Obwohl die meisten Staatenlosen keine Asylsuchenden sind, wurde in diese Richtlinien aus zweierlei Gründen ein Absatz über die Inhaftierung Staatenloser aufgenommen: einerseits ist UNHCR für diese Gruppe formal zuständig, und andererseits sollten die in internationalen Menschenrechtsabkommen verankerten grundlegenden Standards und Normen für die Behandlung von Gefangenen grundsätzlich sowohl auf Asylsuchende als auch auf Staatenlose angewendet werden. Die Tatsache, dass Staatenlose, die das Land ihres gewöhnlichen Aufenthalts verlassen haben, in dieses nicht zurückkehren können, war immer wieder Anlass für

³ Feststellungen des Menschenrechtsausschusses für Kommunikation Nr. 560/1993, 59. Tagung, CCPR/C/D/560/1993.

⁴ UNHCR wurde ersucht, Staaten im Zusammenhang mit innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken, die zu Staatenlosigkeit führen, technische Hilfe zu leisten und beratend zur Seite zu stehen. EXCOM-Beschluss Nr. 78 (XLVI) (1995), Resolution der Generalversammlung Nr. 50/152, 1996. Siehe auch *Guidelines: Field Office Activities Concerning Statelessness* (IOM/66/98-FOM70/98).

eine unangemessen lange, willkürliche Inhaftierung dieser Personen in Drittländern. Auch Personen, die von Staaten, deren Nationalität sie haben, nicht zurückgenommen werden, weil ihnen während ihres Aufenthalts außerhalb des Landes die Staatsbürgerschaft aberkannt wurde oder sie diese verloren haben, oder die nicht als Staatsangehörige anerkannt werden, wenn sie ihre Staatszugehörigkeit nicht nachweisen können, was unter den gegebenen Umständen sehr schwierig sein kann, werden lange oder auf unbestimmte Zeit nur deshalb in Haft gehalten, weil die Frage, wohin man sie schicken soll, ungelöst ist.

Richtlinie 1: Anwendungsbereich der Richtlinien

Diese Richtlinien betreffen alle Asylsuchenden, die sich in Haft oder in einer haftähnlichen Situation befinden, oder für die eine solche vorgesehen ist. Für die Zwecke dieser Richtlinien definiert UNHCR Haft als **Gewahrsam an einem eng umgrenzten oder eingeschränkten Ort, einschließlich Gefängnissen, geschlossenen Lagern, Hafteinrichtungen oder Transitzonen auf Flughäfen, an dem die Bewegungsfreiheit erheblich eingeschränkt ist und von dem sich der Angehaltene nur entfernen kann, indem er das Hoheitsgebiet verlässt**. Es besteht ein qualitativer Unterschied zwischen Haft und anderen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit.

Personen, die hinsichtlich des Wohnorts Beschränkungen unterliegen, gelten nicht allgemein als inhaftiert.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Asylsuchender in Haft ist, sollten die kumulativen Auswirkungen der Beschränkungen neben dem Ausmaß und der Intensität der einzelnen Beschränkungen berücksichtigt werden.

Richtlinie 2: Allgemeiner Grundsatz

Als allgemeiner Grundsatz gilt, dass Asylsuchende nicht inhaftiert werden sollten.

Gemäß Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, ein Grundrecht jedes Menschen. In Ausübung dieses Rechts sind Asylsuchende oft gezwungen, illegal in ein Hoheitsgebiet einzureisen. Die Stellung von Asylsuchenden unterscheidet sich jedoch insofern grundlegend von der anderer Einwanderer, als sie möglicherweise nicht in der Lage sind, die gesetzlichen Formalitäten für die Einreise zu beachten. Dieser Umstand sowie die Tatsache, dass Asylsuchende oft traumatische Erfahrungen gemacht haben, sollte berücksichtigt werden, wenn über eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit wegen illegaler Einreise oder illegalen Aufenthalts bestimmt wird.

Richtlinie 3: Gründe, aus denen in Ausnahmefällen die Haft verhängt werden kann

Asylsuchende können aus den unten angeführten Gründen ausnahmsweise in Haft genommen werden, sofern dies ausdrücklich in einem innerstaatlichen Gesetz vorgesehen ist, das im Einklang mit den allgemeinen Normen und Grundsätzen des internationalen Menschenrechtsschutzes steht. Diese sind in den wichtigsten Menschenrechtsverträgen enthalten⁵.

⁵ Art. 9 Abs. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR).

Es sollte die (rechtliche) Vermutung gegen eine Inhaftierung sprechen. Sofern andere Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Haft zur Verfügung stehen (etwa Meldepflicht oder Bürgen [siehe Richtlinie 4]), sollten diese **zuerst** Anwendung finden, es sei denn, es gibt Beweise für die Vermutung, dass eine solche Alternative im betreffenden Fall nicht wirksam wäre. Zur Haft sollte es daher erst kommen, wenn alle möglichen Alternativen ausgeschöpft wurden oder wenn sich gezeigt hat, dass Überwachungsmaßnahmen nicht den gesetzmäßigen, legitimen Zweck erreicht haben. Bei der Beurteilung, ob die Inhaftierung eines Asylsuchenden notwendig ist, sollte geprüft werden, ob die Haft angemessen ist und ob sie verhältnismäßig ist gegenüber dem angestrebten Ziel.

Wenn sie für notwendig erachtet wird, sollte sie ausschließlich in nichtdiskriminierender Weise und für die kürzest mögliche Dauer verhängt werden⁶.

Die zulässigen Ausnahmen von der allgemeinen Regel, dass Haft im Normalfall vermieden werden sollte, müssen gesetzlich verankert sein. Gemäß EXCOM-Beschluss Nr. 44 (XXXVII) ist die Inhaftierung von Asylsuchenden, falls eine solche überhaupt **notwendig** ist, nur aus einem der folgenden Gründe zulässig:

(i) Zur Klärung der Identität

Wenn die Identität unbestimmt oder strittig ist.

(ii) Zur Feststellung der Tatsachen, auf denen der Antrag auf Gewährung der Flüchtlingseigenschaft oder auf Asyl beruht

Dieser Tatbestand normiert, dass der Asylsuchende ausschließlich zum Zweck der verfahrensrechtlichen Erstbefragung inhaftiert werden darf, um die Grundlagen für den Asylantrag zu ermitteln⁷. Dabei wird der Asylsuchende über die wesentlichen Fakten befragt, warum er um Asyl ansucht, jedoch keine rechtliche Würdigung oder sonstige inhaltliche Beurteilung des Antrags vorgenommen. Diese Ausnahme von der allgemeinen Regel kann nicht geltend gemacht werden, um eine Inhaftierung für die gesamte Dauer des Verfahrens zur Statusfeststellung oder auf unbestimmte Zeit zu rechtfertigen.

(iii) In Fällen, in denen Asylsuchende ihre Reise- und/oder Identitätsdokumente vernichtet oder gefälschte Dokumente benutzt haben, um die Behörden des Staates, in dem sie Asyl beantragen wollen, zu täuschen

Art. 37 b der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (CRC).

Art. 5 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention).

Art. 7 Abs. 2 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention 1969 (Amerikanische Konvention).

Art. 5 der Afrikanischen Charta über die Rechte der Menschen und Völker (Afrikanische Charta).

⁶ Art. 9 Abs. 1, Art. 12 ICCPR.

Art. 37 Abs. b CRC.

Art. 5 Abs. 1 lit. F der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Art. 7 Abs. 3 der Amerikanischen Konvention.

Art. 6 der Afrikanischen Charta.

EXCOM-Beschluss Nr. 44 (XXXVII).

⁷ EXCOM-Beschluss Nr. 44.

Was festgestellt werden muss, ist der fehlende gute Wille des Antragstellers, sich dem Identitätsfeststellungsverfahren zu unterziehen. Im Falle von Asylsuchenden, die gefälschte Dokumente benutzen oder ohne jeden Ausweis reisen, ist eine Inhaftierung nur dann zulässig, wenn **absichtliche** Irreführung vorliegt oder die Zusammenarbeit mit den Behörden verweigert wird. Asylsuchende, die ohne Ausweispapiere ins Land kommen, weil es ihnen unmöglich war, solche Dokumente in ihrem Herkunftsland zu erhalten, sollten nicht allein aus diesem Grund inhaftiert werden.

(iv) Zum Schutz der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung

Das gilt für Fälle, in denen Beweise vorliegen, dass der Asylsuchende Vorstrafen oder Zugehörigkeit zu verbrecherischen Kreisen hat, die es wahrscheinlich erscheinen lassen, dass die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit gefährdet ist, wenn dem Betreffenden die Einreise gestattet wird.

Eine Inhaftierung von Asylsuchenden aus anderen als den oben angeführten Gründen, etwa als politische Maßnahme zur Abschreckung zukünftiger Asylsuchender oder um Personen, die bereits einen Antrag gestellt haben, zu veranlassen, diesen nicht weiterzuverfolgen, stehen im Widerspruch zu den Normen des Flüchtlingsrechts. Haft darf nicht als Straf- oder Disziplinarmaßnahme wegen illegaler Einreise oder illegalen Aufenthalts im Land dienen und sollte auch nicht im Falle der Nichtbeachtung administrativer Vorschriften oder anderer einschränkender Bestimmungen in Aufnahmezentren, Flüchtlingslagern oder anderen Einrichtungen zur Anwendung kommen. Flucht aus der Haft sollte nicht automatisch die Einstellung des Asylverfahrens zur Folge haben, noch - im Hinblick auf das Prinzip des *non refoulement* - zur Abschiebung ins Herkunftsland führen⁸.

Richtlinie 4: Alternativen zur Haft

Bis zum Zeitpunkt der Statusfeststellung sollten Alternativen zur Inhaftierung des Asylsuchenden ins Auge gefasst werden. Für welche Alternative man sich entscheidet, wird von der Prüfung der persönlichen Umstände des betreffenden Asylsuchenden und von den örtlichen Bedingungen abhängen.

Als Alternative zur Haft kommen folgende Lösungen in Frage:

(i) Überwachungsmaßnahmen

Meldepflicht: Dass ein Asylwerber nicht inhaftiert wird, kann von der Bedingung abhängig sein, dass er sich während des Feststellungsverfahrens in regelmäßigen Zeitabständen bei den Behörden meldet. Er kann aus der Haft entlassen werden, wenn er sich schriftlich dazu verpflichtet. Diese Verpflichtungserklärung kann alternativ oder zusätzlich auch von einem Familienmitglied, einer NGO oder einer Gemeinschaftsgruppe abgegeben werden, die sicherzustellen hätten, dass der Asylsuchende seiner Meldepflicht bei den Behörden nachkommt, sich an die für das Feststellungsverfahren geltenden Bestimmungen hält und Ladungen zu Einvernahmen und sonstigen amtlichen Terminen Folge leistet.

⁸ Plenarunterausschuss über internationalen Schutz, Note EC/SCP/44 Abs. 51 c.

Zuweisung eines Wohnorts: Auf die Inhaftierung von Asylsuchenden kann unter der Bedingung verzichtet werden, dass sie bis zur Feststellung ihres Status an einer bestimmten Adresse oder innerhalb eines bestimmten Verwaltungsbezirks ihren Aufenthalt nehmen. Im Falle eines geplanten Ortswechsels müssten Asylsuchende vorweg die entsprechende Zustimmung einholen. Eine solche Zustimmung dürfte nicht ungerechtfertigt verweigert werden, wenn mit dem Ortswechsel in erster Linie eine Familienzusammenführung bezweckt oder die Nähe von Verwandten gesucht wird⁹.

(ii) Bürgschaft / Kautions

Asylsuchende sind aufgefordert, einen Bürgen zu stellen, der sicherzustellen hat, dass die Asylsuchenden amtlichen Ladungen Folge leisten und zu Einvernahmen erscheinen. Widrigenfalls hätte der Bürge eine Strafe zu gewärtigen, meist in Form des Verfalls eines Geldbetrags.

(iii) Freilassung auf Kautions

Diese Alternative gibt bereits in Haft befindlichen Asylsuchenden die Möglichkeit, die Freilassung auf Kautions zu beantragen, womit eine schriftliche Verpflichtungserklärung und die Hinterlegung einer Sicherstellung verbunden ist. Damit Asylsuchende von dieser Möglichkeit auch tatsächlich Gebrauch machen können, müssen sie von ihrer Existenz in Kenntnis gesetzt werden, und der Betrag darf nicht überhöht sein.

(iv) Offene Zentren

Asylsuchende können unter der Bedingung freigelassen werden, dass sie in bestimmten Sammelunterkünften Aufenthalt nehmen, die sie nach vorheriger Genehmigung verlassen dürfen und in die sie nach einer vorgeschriebenen Zeit zurückkehren müssen.

Diese Alternativen sind nicht taxativ aufgezählt. Es sind lediglich Beispiele, wie staatliche Behörden eine gewisse Kontrolle über den Aufenthaltsort von Asylsuchenden ausüben können und Asylsuchende dennoch ein Mindestmaß an Bewegungsfreiheit haben.

Richtlinie 5: Verfahrensgarantien¹⁰

Inhaftierte Asylsuchende haben Anspruch auf folgende verfahrensrechtliche Mindestgarantien:

- (i) in einer ihnen verständlichen Sprache und Formulierung sofort und umfassend über den gegen ihn erlassenen Haftbefehl und dessen Gründe sowie über seine Rechte im Zusammenhang mit dem Haftbefehl in Kenntnis gesetzt zu werden;

⁹ Art. 16, Art. 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

¹⁰ Art. 9 Abs. 2 und 4 ICCPR.

Art. 37 Abs. d CRC.

Art. 5 Abs. 2 und 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention

Art. 7 Abs. 1 der Afrikanischen Charta..

Art. 7 Abs. 4 und 5 der Amerikanischen Konvention.

EXCOM-Beschluss Nr. 44 (XXXVII).

UN Body of Principles for the Protection of All Persons under any Form of Detention or Imprisonment 1988

UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955

- (ii) über ihr Recht auf einen Rechtsbeistand informiert zu werden. Sie sollten nach Möglichkeit kostenlose Rechtshilfe erhalten;
- (iii) dass die Maßnahme einer automatischen Überprüfung durch eine von den Haftbehörden unabhängige Gerichts- oder Verwaltungsbehörde unterzogen wird; in der Folge sollte in regelmäßigen Zeitabständen geprüft werden, ob die Fortsetzung der Haft notwendig ist; der Asylsuchende oder sein Vertreter sollten dieser Überprüfung beiwohnen dürfen;
- (iv) bei der Überprüfungsverhandlung persönlich oder durch einen Vertreter die Notwendigkeit des Freiheitsentzugs in Frage zu stellen und getroffene Feststellungen zu entkräften. Dieses Recht sollte sich auf alle Aspekte des Falles und nicht nur auf das Ermessen der Exekutivbehörden hinsichtlich der Haft erstrecken;
- (v) mit dem örtlichen UNHCR-Büro, nationalen Flüchtlingsvereinigungen oder anderen Organisationen oder einem Anwalt in Verbindung zu treten oder von diesen kontaktiert zu werden. Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Kontakte mit diesen Vertretern vertraulich stattfinden können, und die dazu erforderlichen Mittel vorhanden sein.

Haft sollte einen Asylsuchenden in keiner Weise an der Betreibung seines Asylantrags hindern.

Richtlinie 6: Haft von Personen unter 18 Jahren¹¹

In Übereinstimmung mit dem allgemeinen Grundsatz in Richtlinie 2 und den UNHCR-Richtlinien über Flüchtlingskinder **sollten asylsuchende Minderjährige nicht inhaftiert werden.**

Diesbezüglich wird vor allem auf die Konvention über die Rechte des Kindes verwiesen, und zwar insbesondere auf

- Artikel 2, der verlangt, dass die Staaten alle geeigneten Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass das Kind von allen Formen der Diskriminierung oder Bestrafung wegen seines Status, der Betätigung, der Meinungsäußerung oder der Weltanschauung seiner Eltern, seines Vormunds oder seiner Familienangehörigen geschützt wird;
- Artikel 3, der besagt, dass die Vertragsstaaten bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen haben;
- Artikel 9, der Kindern das Recht zusichert, nicht gegen den Willen ihrer Eltern von diesen getrennt zu werden;
- Artikel 22, wonach die Staaten verpflichtet sind, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Minderjährige, die die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehren oder als Flüchtling anerkannt wurden, angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe erhalten, und zwar unabhängig davon, ob es sich in Begleitung befinden oder nicht; und

¹¹ Siehe auch *UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* 1990.

- Artikel 37, laut dem die Vertragsstaaten sicherzustellen haben, dass die Haft Minderjähriger nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden darf.

Unbegleitete Minderjährige sollten grundsätzlich nicht inhaftiert werden. Wo immer möglich sollen sie der Obhut von Familienangehörigen anvertraut werden, die bereits ihren Wohnsitz im Asylsland haben. Wenn diese Möglichkeit nicht besteht, sollten die zuständigen Jugendbehörden alternative Betreuungsmaßnahmen treffen, durch die sichergestellt wird, dass unbegleitete Minderjährige angemessen untergebracht und beaufsichtigt werden. Die Unterbringung in Kinderheimen oder Pflegefamilien kann die notwendigen Bedingungen schaffen, um die (körperliche und geistige) Entwicklung des Kindes sicherzustellen, während längerfristige Lösungen geprüft werden.

Im Fall von Kindern in Begleitung ihrer Eltern sollten alle geeigneten Alternativen geprüft werden. Kinder und ihre wichtigsten Betreuer sollten nicht inhaftiert werden, solange es irgendeine andere Möglichkeit gibt, die Familieneinheit zu erhalten.

Wenn sich keine der Alternativen als durchführbar erweist und Staaten Kinder tatsächlich in Haft nehmen, sollte die Haft - gemäß Artikel 37 der Konvention über die Rechte des Kindes - das letzte Mittel sein und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden.

Wenn Kinder, die Asyl suchen, auf Flughäfen, in Anhaltelagern an der Grenze oder in Gefängnissen festgehalten werden, darf ihr Gewahrsam nicht unter gefängnisähnlichen Bedingungen erfolgen. Es muss alles nur Mögliche unternommen werden, sie aus der Haft zu entlassen und anderweitig unterzubringen. Bleiben diese Versuche erfolglos, müssen spezielle Vorkehrungen getroffen werden, um eine kinder- und familiengerechte Unterbringung zu ermöglichen.

Während der Haft haben Kinder das Recht auf Unterricht, der möglichst außerhalb der Hafteinrichtung stattfinden sollte, damit die Fortsetzung der Ausbildung nach der Freilassung erleichtert wird. Ferner ist für Freizeitgestaltung und Spielmöglichkeiten zu sorgen, die für die geistige Entwicklung eines Kindes und zur Milderung von Stress und Trauma von größter Bedeutung sind.

Inhaftierte Kinder haben Anspruch auf dieselben verfahrensrechtlichen Mindestgarantien (in Richtlinie 5 angeführt) wie Erwachsene. Für unbegleitete Minderjährige sollte ein Vormund oder Berater bestellt werden¹².

Richtlinie 7: Inhaftierung besonders schutzbedürftiger Personen

Angesichts der negativen Auswirkungen der Haft auf die psychische Verfassung der Inhaftierten sollte aktiv nach Alternativen zur Haft gesucht werden, bevor gegen Asylsuchende folgender besonders schutzbedürftigen Personenkategorien ein Haftbefehl erlassen wird¹³:

¹² Auch ein mit der Sprache und der Kultur des Kindes vertrauter Erwachsener kann die Belastungen und das Trauma mildern, denen ein Kind allein in einer fremden Umgebung ausgesetzt ist.

¹³ Es steht zwar außer Frage, dass die meisten Personen ihren Fall schildern können, doch kann dies im Fall von Traumaopfern nicht immer vorausgesetzt werden. Bei solchen Personen ist mit besonderer Sorgfalt vorzugehen, da ihre speziellen Probleme nicht immer offen zutage treten, und es bedarf großer

Unbegleitete ältere Personen
Opfer von Folter oder Trauma
Personen mit geistiger oder körperlicher Behinderung

Für den Fall, dass besonders schutzbedürftige Personen inhaftiert werden, ist anzuraten, dass dies nur aufgrund einer Bescheinigung eines kompetenten praktizierenden Arztes erfolgen darf, aus der hervorgeht, dass die Haft keine nachteiligen Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlbefinden haben wird. Zusätzlich dazu sind eine regelmäßige Nachkontrolle und der ärztliche Beistand eines einschlägig geschulten Fachmannes erforderlich. Die genannten Personen müssen, soweit notwendig, Zugang zu Versorgungsdiensten, Aufnahme in ein Krankenhaus und zu medizinischer Betreuung haben.

Richtlinie 8: Inhaftierung von Frauen

Asylsuchende Frauen und junge Mädchen sind in Hafteinrichtungen besonders gefährdet, vor allem wenn sie unbegleitet sind. Frauen in den letzten Monaten der Schwangerschaft und stillende Mütter, die besondere Bedürfnisse haben, sollten grundsätzlich nicht in Haft genommen werden.

Wenn asylsuchende Frauen inhaftiert werden, sollten sie getrennt von männlichen Asylsuchenden untergebracht werden, außer es handelt sich um enge Familienangehörige. Im Interesse der Achtung der kulturellen Werte der inhaftierten Frauen und zum besseren Schutz ihrer Person in Hafteinrichtungen wird der Einsatz von weiblichem Personal empfohlen.

Asylsuchenden Frauen sollte der Zugang zu rechtlichen und anderen Diensten garantiert sein, und zwar diskriminierungsfrei und ohne Unterschied ihres Geschlechts, ebenso der Zugang zu speziellen Betreuungsdiensten hinsichtlich ihrer besonderen Bedürfnisse¹⁴. Sie sollten insbesondere Zugang zu gynäkologischer Behandlung und Geburtshilfe haben.

Richtlinie 9: Inhaftierung Staatenloser

Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit und niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen werden¹⁵.

Staatenlose, die von keinem Staat nach seinen Gesetzen als Staatsangehörige angesehen werden, haben Anspruch auf dieselben Standards und dieselbe Behandlung wie andere inhaftierte Personen¹⁶. Staatenlos zu sein und somit kein Land zu haben, bei dem automatisch Reisedokumente beantragt werden können, sollte kein Grund für eine Inhaftierung auf unbestimmte Zeit sein. Staatenlosigkeit darf auch kein Hindernisgrund für die Enthftung sein. Die Haftbehörden sollten nach Kräften bemüht sein, solche Fälle möglichst zügig zu regeln, unter anderem durch praktische Maßnahmen zur Feststellung und Bestätigung des Nationalitätsstatus der betreffenden Person, um zu ermitteln, in

Sorgfalt und großen Geschicks, um die Situation geistig behinderter Personen oder eines verwirrten, älteren Flüchtlings, der allein ist, richtig zu beurteilen.

¹⁴ Frauen, vor allem allein reisende Frauen, waren möglicherweise vor und während ihrer Flucht Opfer von Gewalt und Missbrauch und benötigen psychische Betreuung.

¹⁵ Art. 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Siehe EXCOM-Beschluss Nr. 78 (XLVI).

¹⁶ Artikel 10 Abs. 1 ICCPR.

welchen Staat sie zurückgeschickt werden kann, oder durch Rücknahmeverhandlungen mit dem Staat, in dem die betreffende Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

Sollten sich diesbezüglich ernstliche Schwierigkeiten ergeben, können gegebenenfalls die technischen und beratenden Dienste von UNHCR in Anspruch genommen werden, da dieser auch für Staatenlose zuständig ist.

Richtlinie 10: Haftbedingungen¹⁷

Jeder inhaftierte Asylsuchende sollte menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen angeborenen Würde behandelt werden. Die Haftbedingungen sollten gesetzlich vorgeschrieben sein.

Es wird auf die anwendbaren Normen und Grundsätze des Völkerrechts und auf die Standards für die Behandlung dieser Personen verwiesen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang der Grundsatzkatalog *UN Body of Principles for the Protection of all Persons under any Form of Detention or Imprisonment* von 1988, die *UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* von 1955 und die *UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* von 1990.

Folgende Punkte sind besonders hervorzuheben:

- (i) Die erste Befragung des Asylsuchenden, um Trauma- oder Folteropfer zu ermitteln, die der Behandlung nach Richtlinie 7 bedürfen.
- (ii) Die getrennte Unterbringung von Männern und Frauen in der Hafteinrichtung und getrennte Unterbringung von Kindern und Erwachsenen, sofern sie nicht Teil eines Familienverbandes sind.
- (iii) Der Gebrauch von eigenen Hafteinrichtungen für die Asylsuchenden. Die Unterbringung in Gefängnissen ist zu vermeiden. Sind für Asylsuchende keine eigenen Hafteinrichtungen vorhanden, sollten Asylsuchende getrennt von verurteilten Straftätern oder Untersuchungshäftlingen untergebracht werden. Diese beiden Gruppen sollten nicht vermischt werden.
- (iv) Gelegenheit zu regelmäßigen Kontakten und zu Besuchen von Freunden, Verwandten, religiösen, sozialen und rechtlichen Beratern. Für diese Besuche sollten entsprechende Einrichtungen zur Verfügung stehen. Sie sollten nach Möglichkeit in vertraulichem Rahmen stattfinden, sofern keine zwingenden Gründe dagegen sprechen.
- (v) Gelegenheit zu entsprechender medizinischer Behandlung und gegebenenfalls zu psychischer Betreuung.

UN Body of Principles for the Protection of All Persons under any Form of Detention or Imprisonment
1988

UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955

UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty 1990

¹⁷ Artikel 10 Abs. 1 ICCPR.

UN Body of Principles for the Protection of All Persons under any Form of Detention or Imprisonment
1988

UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955

UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty 1990

- (vi) Gelegenheit zur körperlichen Ertüchtigung durch tägliche Freizeitaktivitäten innerhalb der Einrichtung und im Freien.
- (vii) Die Möglichkeit zur Fortsetzung der allgemeinen oder beruflichen Ausbildung.
- (viii) Gelegenheit zur praktischen Ausübung ihrer Religion und zur Einhaltung der von ihrer Religion vorgeschriebenen Ernährung.
- (ix) Bereitstellung der notwendigsten Einrichtungen und Gebrauchsgüter (wie Betten, Duschen, notwendige Toilettenartikeln).
- (x) Zugang zu einem Beschwerdeverfahren, bei dem die Haftbehörden entweder direkt oder vertraulich auf Missstände aufmerksam gemacht werden können. Solche Verfahren sollten einschließlich geltender Fristen und Rechtsmittel kundgemacht und den Häftlingen in verschiedenen Sprachen bekannt gegeben werden.

Schlussfolgerung

Die immer häufigere Verhängung der Haft als Mittel zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden aufgrund ihrer illegalen Einreise gibt UNHCR, NGOs, anderen Organisationen und Regierungen Anlass zu ernster Sorge. Die Frage ist nicht einfach, und es steht zu hoffen, dass die vorliegenden Richtlinien hinreichend Aufschluss über die für die Verhängung von Haft anwendbaren rechtlichen Standards und Normen geben. Haft als ein Instrument der Staaten gegen die illegale Einreise muss mit größter Umsicht gehandhabt werden, damit sichergestellt ist, dass damit nicht die grundlegenden Prinzipien des internationalen Rechtsschutzsystems untergraben werden.

UNHCR Genf, März 1999
(Übersetzung: UNHCR Wien)