

UNHCR-Empfehlungen zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung), SR 142.311.23, Teilrevision, Entwurf Mai 2022

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Änderungen der Verordnung des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartement (EJPD) über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen Stellung zu nehmen.¹ UNHCR möchte den Verordnungsgebenden auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden Empfehlungen unterbreiten und hofft, dass diese im weiteren Prozess Beachtung finden. Die Ausführungen beziehen sich dabei nur auf die neuen oder abgeänderten Artikel des Entwurfs. UNHCR erlaubt sich nebst den Empfehlungen zu den Artikeln auch Vorschläge zu allfälligen Weisungen, z. B. für Hausordnungen aufzuführen. Ausführlichere Empfehlungen zur Unterbringung im Rahmen der Totalrevision der Verordnung hat UNHCR im April 2018 veröffentlicht.³ Diese werden durch umfassende Empfehlungen zur Unterbringung in den Bundesasylzentren vom August 2017⁴ ergänzt. Auf beide Dokumente soll hier ergänzend verwiesen werden.

UNHCR begrüsst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage vorerst auf Verordnungsebene für die kurzfristige Festhaltung zur unmittelbaren Gefahrenabwehr. An einigen Stellen hält UNHCR jedoch weitere Präzisierungen und Verbesserungen für notwendig, welche nachfolgend erläutert werden.

Für Fragen oder Konkretisierungen steht UNHCR gerne zur Verfügung.

¹ Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung), SR 142.311.23, Teilrevision, Entwurf vom Mai 2022.

² Siehe insbesondere Art. 35 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> (30.11.2017); Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Flüchtlingsbegriff des UNHCRs Flüchtlinge im Sinne der GFK umfasst sowie Personen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, weil ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit dort durch willkürliche Gewalt, infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung bedroht wäre. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

³ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren vom April 2018 [nachfolgend UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren April 2018], abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/05/CH_-201804_UNHCR_-Empfehlungen-zur-EJPD-VO.pdf zuletzt besucht am 04.07.2022.

⁴ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren vom August 2017, abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/08/CH_UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-von-Asylsuchenden-in-Bundesasylzentren.pdf, zuletzt besucht am 04.07.2022.

Empfehlungen

1. Vermengung von Disziplinierung und Gefahrenabwehr

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ergreift mit der Teilrevision der EJPD-Verordnung vom 4. Dezember 2018 über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen erste Massnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen, von Herrn Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer vom 30. September 2021.⁵ Dieser war vom SEM beauftragt worden, Vorwürfe im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren abzuklären. Empfohlen wurde u.a. die Überarbeitung des Disziplinarrechts, welche auch Änderungen im Asylrecht erfordern würde. UNHCR geht davon aus, dass die Überarbeitung des Disziplinarrechts, die in dieser Teilrevision nicht enthalten ist, zeitnah in einer weiteren Revision erfolgen wird und hierbei auch die von UNHCR und anderen Akteuren vorgelegten Empfehlungen anlässlich der Totalrevision in Erwägung gezogen werden. UNHCR wird daher in dieser Stellungnahme auf diese Punkte nicht eingehen.

Der 5. Abschnitt der aktuellen Verordnung regelt die Disziplinar massnahmen und Verfahren zu den Disziplinar massnahmen. Teilweise handelt es sich jedoch bei den als Disziplinar massnahmen aufgeführten Handlungen um Massnahmen der Gefahrenabwehr, also polizeiliche Zwangsmassnahmen, die unter das Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008 (ZAG)⁶ fallen. So kann eine Disziplinierung der Asylsuchenden oder Schutzbedürftigen gemäss Art. 24 Abs. 1 nicht nur auf eine Pflichtverletzung nach dem 4. Abschnitt (lit. a) folgen, sondern auch auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (lit. b).

Dabei ergibt sich aus der Liste der möglichen Massnahmen, dass sich der Anwendungsbereich von Art. 24 Abs. 1 (lit. b) nicht nur auf Situationen infolge eines Fehlverhaltens, sondern auch die Gefahrenabwehr erstreckt. Darunter fallen bspw. das Verbot, bestimmte Räume zu betreten, die für Asylsuchende und Schutzbedürftige sonst allgemein zugänglich wären, oder die Verweigerung des Ausgangs (Art. 25 Abs. 1 lit. b). So sah auch der Bericht von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer vor, dass "die Zurückbehaltung einer sich aggressiv verhaltenden Person, der vorläufige Gewahrsam im Besinnungsraum zum Schutz anderer Bewohner oder Bewohnerinnen oder auch der Mitarbeitenden, die Zuweisung eines anderen Schlafraums für einen angetrunkenen Asylsuchenden, die Abnahme verbotener Gegenstände allesamt keine disziplinarischen Massnahmen zur Sanktionierung eines fehlerhaften Verhaltens darstellen, sondern von ihrer Zwecksetzung her polizeiliche Massnahmen zur Abwehr einer schweren, unmittelbar drohenden und nicht anders abwendbaren Gefahr sind."⁷

Ausschliesslich Zwangsmassnahmen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr regeln hingegen Art. 4 Abs. 1 (sowie Art. 16 Abs. 3) der aktuellen Verordnung, namentlich die Durchsuchung und

⁵ Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des SEM vom 30. September 2021 [nachfolgend; Bericht Oberholzer].

⁶ Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG, SR 364).

⁷ Bericht Oberholzer, Ziff. 6.9.4., Seite 85.

Abnahme von Gegenständen, sowie der neu einzuführende Art. 29a über die kurzfristige Festhaltung der betroffenen Person.

UNHCR anerkennt sowohl, dass der vorliegende Verordnungsentwurf diesbezüglich bereits Änderungen vornimmt, als den langwierigen Verlauf einer Gesetzesänderung. UNHCR hält es trotz der noch ausstehenden Überarbeitung des Disziplinarrechts jedoch für möglich, die Trennung der Bestimmungen über die Disziplinierung einerseits sowie der Gefahrenabwehr andererseits bereits jetzt vorzunehmen. Hierfür spricht insbesondere, dass es der neu eingeführte Art. 29a eben gerade von der Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr handelt. Analog zu den Verfahrensbestimmungen unter 5. Abschnitt der aktuellen Verordnung sollten dann auch für Zwangsmassnahmen Bestimmungen zur Rechtsmittelinstanz in die Verordnung aufgenommen werden (siehe Ausführungen auf S. 7).

UNHCR empfiehlt:

- zu prüfen, ob eine systematische Gliederung und Unterscheidung von Disziplinarmaßnahmen und Zwangsmassnahmen in der Verordnung – auch im Hinblick auf Rechtsmittel – nicht bereits vorgenommen werden kann.

2. Zu Art. 4 – Durchsuchung und Abnahme von Gegenständen

a. Rechtfertigung der Durchsuchung und Sicherstellung

Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs sieht vor, dass das Sicherheitspersonal Asylsuchende und Schutzsuchende auf Gegenstände und Dokumente durchsuchen und diese sicherstellen kann zur Gewährleistung oder Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung, zum Schutz der Privatsphäre anderer Personen sowie zur Durchführung der Asylverfahren. Neu hinzugefügt wurde im Entwurf der Verweis auf das Zwangsanwendungsgesetz, welcher nicht nur die übergeordnete gesetzliche Grundlage der Durchsuchung wieder, sondern u. a. den Bezug zur Durchsuchungsbefugnis der Mitarbeitenden der privaten Leistungserbringer herstellt (Art. 2 Abs. 1 lit. e ZAG i.V.m. Art. 9 Abs. und Art. 24b AsylG).

Die Befugnisse zur Durchsuchung und Sicherstellung gemäss Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs können möglicherweise zurechtfertigende Eingriffe in Grund- und Menschenrechte der betroffenen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen darstellen.⁸ In Betracht kommen unter anderem Eingriffe in das Recht auf Eigentum (Art. 1 ZP I oder Art. 26 Abs. 2 BV)⁹ oder das Recht auf Privatleben (Art. 8 Abs. 1 EMRK, Art. 10 Abs. 2 BV).¹⁰

Eine Durchsuchung unter den Kleidern und die Durchsuchung des Intimbereichs als schwere Freiheitseinschränkungen setzen ausserdem den Beizug von medizinischem Personal sowie

⁸ Kälin/Künzli: Universeller Menschenrechtsschutz, Basel 2013, 3. Aufl., N 1133f., S. 450.

⁹ Erstes Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abrufbar unter: <https://www.menschenrechtskonvention.eu/zusatzprotokoll-emrk-9251>, zuletzt besucht am 30.07.2022; Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101).

¹⁰ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101).

konkrete Anhaltspunkte für einen Verdacht auf das Mitführen gefährlicher Gegenstände am oder im Körper voraus (vgl. BGE 140 I 2, S. 36f.).

UNHCR begrüsst, dass der Verordnungsentwurf mit dem Verweis auf das Zwangsangwendungsgesetz eine gesetzliche Grundlage für diese Eingriffsbefugnisse schafft. UNHCR begrüsst ferner, dass im Verordnungstext klar geregelt ist, in welchen Situationen eine Durchsuchung vorgenommen werden darf.

Angesichts der Tatsache, dass es sich um Eingriffe in Grund- und Menschenrechte handeln kann, dürfen diese Massnahmen jedoch nur vorgenommen werden, wenn der in der Verordnung aufgeführte Zweck vorliegt. Ob dies bei systematischen Durchsuchungen der Fall ist, ist fraglich. Die Tragweite der Untersuchung ist im Einzelfall zu beurteilen und muss, wenn nötig von medizinischem Personal durchgeführt werden. Dies sollte für das Sicherheitspersonal entsprechend klargestellt werden.

UNHCR empfiehlt:

- bei der Umsetzung der Verordnung durch entsprechende Handlungsanweisungen sicherzustellen, dass das Sicherheitspersonal, ggf. unter Beizug von medizinischem Personal, Personen nur aufgrund der vorgesehenen, abschliessenden Gründe durchsucht.

Zudem weist das UNHCR auf folgende UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren von April 2018 hin:

- Dokumente – abgesehen von Reisedokumenten – nur vorübergehend (zum Beispiel für die Dauer einer Echtheitsprüfung) einzuziehen oder anderweitig sicherzustellen, so dass Asylsuchende keine administrativen Schwierigkeiten durch einbezogene Dokumente haben;
- zu konkretisieren, dass Gegenstände nur soweit und solange im konkreten Fall notwendig abgenommen werden.

b. Durchsuchung und Sicherstellung verfahrensrelevanter Unterlagen

Gemäss Art. 4 Abs. 1^{bis} i.V.m. Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs kann die Durchsuchung auch zum Zweck der Sicherstellung verfahrensrelevanter Unterlagen und Beweismittel vorgenommen werden kann.

Gestützt auf Art. 9 Abs. 1 ZAG dürfen polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen nur angewendet werden zur Aufrechterhaltung oder Herstellung des rechtmässigen Zustandes z.B. zur Gefahrenabwehr, Schutz oder Identifizierung von Personen oder wenn ein Gesetz dies vorsieht (Art. 9 Abs. 1 lit. f ZAG).

Obschon die betroffene Person gemäss Art. 8 AsylG¹¹ eine Mitwirkungspflicht zur Feststellung des Sachverhalts trifft, ist die Durchsuchung von Asyl- und Schutzsuchenden auf Reise- und Identitätspapiere sowie auf gefährliche Gegenstände, Drogen und Vermögenswerte unklarer Herkunft beschränkt (Art. 9 Abs. 1 AsylG). Es ist daher nicht klar, ob für eine Durchsuchung aufgrund des möglichen Besitzes verfahrensrelevanter Unterlagen und Beweismittel eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorliegt.

UNHCR empfiehlt:

- zu überprüfen, ob die „Durchführung der Asylverfahren“ unter Art. 4 Abs. 1 des Entwurfes sowie „verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel“ unter Art. 4 Abs. 1^{bis} des Entwurfes in einem separaten Artikel abgehandelt werden müssen;
- zu überprüfen, ob die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Durchsuchung auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel notwendig ist.

c. Beachtung geschlechterspezifischer Besonderheiten bei Durchsuchungen

Art. 20 Abs. 1 ZAG sieht vor, dass eine Durchsuchung, die mit Körperkontakt verbunden ist, nur von Personen vorgenommen werden darf, die das gleiche Geschlecht wie die durchsuchte Person haben. Auch gemäss Art. 9 Abs. 2 AsylG dürfen Asylsuchende nur von Personen des gleichen Geschlechts durchsucht werden.

UNHCR begrüsst, dass Durchsuchungen geschlechtersensibel vorgenommen werden müssen. Einige Person lassen sich jedoch nicht eindeutig einem Geschlecht zuordnen, bei anderen kann anderweitig die Durchsuchung durch eine Person des gleichen Geschlechts nicht angebracht sein, wie zum Beispiel bei Personen, die der LGBTQI+ Gemeinschaft angehören. Ähnliches kann bei Personen, insb. Männern gelten, welche sexualisierte Gewalt von Tätern des gleichen Geschlechts erfahren haben. Hier sollte verhindert werden, dass Betroffene unnötigem Stress oder einer Retraumatisierung ausgesetzt werden. Diese Personen sollten daher bei Durchsuchungen gemäss Art. 4 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 3 sowie Art. 29a Abs. 3 des Entwurfs selbst auswählen können, von welchen Sicherheitspersonen sie durchsucht werden.

UNHCR empfiehlt:

- in der Verordnung klarzustellen, dass insbesondere vulnerable Person wählen können, von welchen Sicherheitspersonen sie durchsucht werden.

¹¹ Asylgesetz (AsylG, SR 142.31).

3. Zu Art. 29a des Entwurfs – Kurzfristige Festhaltung zur unmittelbaren Gefahrenabwehr

Gemäss des neuen, einzuführenden Art. 29a Abs. 1 können Asylsuchende und Schutzbedürftige zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr auf Anordnung der Leitung der Unterkunft kurzfristig festgehalten werden.

UNHCR begrüsst die Einführung einer speziellen Norm in die Betriebsverordnung, hält jedoch weitere Änderungen für erforderlich.

a. Gesetzliche Grundlage für die Anwendung der kurzfristigen Festhaltung

Wie Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer in seinem Bericht klarstellt kommen „dem SEM somit – im Unterschied zu den für die zwangsweise Rückführung zuständigen Behörden – keine eigenständigen Befugnisse zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen zu, soweit es nicht um die in Art. 9 AsylG vorgesehene Durchsuchung von Personen und mitgeführten Gegenständen geht.“¹² Art. 29a Abs. 1 des Entwurfs ist daher alleine keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung durch den Sicherheitsdienst. Notwendig ist, für das SEM zusätzlich auf Gesetzesstufe eine Ermächtigungsgrundlage für die kurzfristige Festhaltung zu schaffen, wie diese bereits in Art. 9 AsylG für die Durchsuchung besteht. Ausserdem ist möglicherweise erforderlich, auf Gesetzesstufe klarzustellen, dass das SEM diese Massnahme an Dritte delegieren kann.

UNHCR empfiehlt:

- in Umsetzung der Empfehlungen im Bericht Oberholzer für die Anwendung der kurzfristigen Festhaltung eine hinreichende Delegationsnorm im Asylgesetz zu schaffen.

b. Ausführende Gewalt und Verweis auf das Zwangsanwendungsgesetz

In Art. 29a des Entwurfs ist statuiert, dass die Leitung eine kurzfristige Festhaltung anordnen kann, jedoch fehlt eine Bestimmung über die Stelle, welche die Zwangsmassnahme vornimmt. Auch wenn dies evident erscheint, sollte wie in Art. 4 und Art. 16 des Entwurfs klargestellt werden, dass hierfür das Sicherheitspersonal zuständig ist.

Zudem wird im Unterschied zu Art. 4 Abs. 1 sowie Art. 16 Abs. 3 des Entwurfs unter Art. 29a das Zwangsanwendungsgesetz nicht erwähnt, obwohl die Zwangsmassnahmen der kurzfristigen Festhaltung auch in Art. 6 lit. a ZAG aufgezählt ist.

Um auch für diese äusserst einschneidende Massnahme eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, sollte hier so wie in Art. 4 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 3 auf das Zwangsanwendungsgesetz verwiesen werden. Ein Verweis auf die polizeiliche Generalklausel, welche eine gesetzliche Grundlage ersetzen würde, ist nicht ausreichend (vgl. BGE 126 I 112 E. 4b).

¹² Bericht Oberholzer, Ziff. 6.1.2., S. 58.

UNHCR empfiehlt

zu überprüfen, ob aus Gründen der Rechtssicherheit und Systematik Art. 29a wie folgt ergänzt wird:

- es wird klargestellt, dass das Sicherheitspersonal die kurzfristige Festhaltung vollzieht;
- es wird wie in Art. 4 Art. 16 Abs. 3 des Entwurfs auf das Zwangsanwendungsgesetz als gesetzliche Grundlage für die Eingriffsbefugnis verwiesen.

c. Schriftliche Anordnung und Rechtsmittelinstanz

Art. 13 EMRK und Art. 2 Abs. 3 UN-Pakt II¹³ (sowie Art. 29 BV) garantieren das Recht, im Falle einer Verletzung einer Konventionsgarantie wie z.B. des Rechts auf Bewegungsfreiheit,¹⁴ eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen. Eine solche wird erleichtert, wenn Massnahmen schriftlich angeordnet werden.

Auch wenn Massnahmen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr rasch getroffen werden müssen, wäre daher eine schriftliche Anordnung oder zumindest die Nachreichung einer schriftlichen Anordnung zu begrüssen. Dies gäbe die Gelegenheit, der betroffenen Person die Massnahme zu erläutern (vgl. auch Art. 19 ZAG), weshalb und für wie lange sie festgehalten wird sowie welches Rechtsmittel sie gegen die Anordnung ergreifen kann.

Auch sollte für die Anordnung des kurzfristigen Festhaltens zur Gefahrenabwehr die Möglichkeit einer Beschwerde bestehen. Zu denken ist dabei an Situationen, in denen die Zeitdauer der kurzfristigen Festhaltung überschritten wird, da sich die Person bereits nach kurzer Zeit wieder beruhigt hat und die Gefahrenlage somit nicht andauert, oder an Situationen, in denen die Person die Schwelle der gemäss Tatbestand notwendigen Gewaltausübung nicht überschritten hat.

Zu begrüssen wäre, wenn die Überprüfung durch eine unabhängige Instanz erfolgen könnte. Hier käme z.B. eine unabhängige Beschwerdestelle in Betracht, wie sie demnächst pilotiert werden soll. Jedenfalls sollte aber die Möglichkeit einer Beschwerde an die Leitung des Stabs Asyl des SEM bestehen, analog zur Anfechtung von Disziplinar massnahmen.

¹³ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2).

¹⁴ Art. 2 des vierten Zusatzprotokolls zur EMRK; Art. 12 Abs. 1 UN-Pakt II.

UNHCR empfiehlt:

- schriftliche Anordnungen für die kurzfristige Festhaltung zu verfassen, mit der Möglichkeit, diese auch erst im Nachhinein zuzustellen;
- die Schaffung einer Beschwerdeinstanz;
- zu überprüfen, ob für die Massnahmen unter Art. 4 Abs. 1 bis 2 sowie Art. 16 Abs. 3 des Entwurfs ebenfalls eine Beschwerdeinstanz zu schaffen ist.

d. Erforderlichkeit bei der Verhältnismässigkeitsprüfung

Wie erwähnt kann gemäss des neuen Art. 29a Abs. 1 eine kurzfristige Festhaltung bei der erheblichen Gefährdung Dritter (lit. a); bei der erheblichen Gefährdung der betroffenen Person selbst (lit. b); oder bei der Drohung eines grösseren Sachschadens (lit. c) angeordnet werden.

Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung ist bei der Güterabwägung zu unterscheiden, ob eine Gefährdung von Leib und Leben vorliegt oder lediglich eine Gefährdung von Sachgütern. Bei letzterer ist eine höhere Hürde für die Grundrechtseinschränkung anzusetzen als bei der Gefährdung von Leib und Leben, welche höherwertige Güter darstellen.¹⁵

Insbesondere bezüglich unbegleiteter Minderjähriger (UMAs) und anderen vulnerablen Personen, z. B. Personen, welche Gewalt durch Sicherheitspersonen erlebt haben, sollte ausserdem in Erwägung gezogen werden, ob auch von einer lediglich kurzfristigen Festhaltung abgesehen werden kann. Bereits jetzt gibt es in einigen Zentren Ausführungsbestimmungen, in denen vermerkt ist, dass UMAs nicht eingesperrt werden dürfen und sozialpädagogisch betreut werden müssen.¹⁶ Diese gute Praxis sollte auf alle Zentren ausgedehnt werden. Jedenfalls sollte aber die Erforderlichkeit bei der Verhältnismässigkeitsprüfung eng ausgelegt werden und es soll garantiert sein, dass kein milderes Mittel zur Verfügung steht.

UNHCR empfiehlt:

- bei der Umsetzung der Verordnung unterschiedliche Masstäbe für die Erforderlichkeitsprüfung der kurzfristigen Festhaltung anzuwenden;

¹⁵ Vergleichbar mit Strafprozessrecht: Bezüglich des Haftgrunds der Wiederholungsgefahr ist erforderlich, dass die drohenden Straftaten «die Sicherheit anderer erheblich gefährden». Diesbezüglich gibt es keine Beschränkung auf bestimmte Rechtsgüter. Je höherwertiger das infrage stehende Rechtsgut, desto geringer sind die Anforderungen an die Annahme der Gefährlichkeit. Bei Delikten gegen Leib und Leben und bei schweren Sexualdelikten ist die Gefährdung grundsätzlich anzunehmen. Bei Eigentums- und Vermögensdelikten ist eine erhebliche Gefährdung dagegen grundsätzlich zu verneinen; anders kann es aber «bei besonders schweren Vermögensdelikten» liegen, wobei die Annahme einer erheblichen Sicherheitsgefährdung voraussetzt, «dass die Vermögensdelikte die Geschädigten besonders hart bzw. ähnlich treffen wie ein Gewaltdelikt» (Wohlers Wolfgang, Präventivhaft im schweizerischen Strafprozess – de lege lata et ferenda, *forum* 4/2020 S. 315 ff., 320).

¹⁶ Bericht Oberholzer, *Ziff. 6.11.1*, S. 90.

- zu überprüfen, ob Kinder grundsätzlich von der kurzfristigen Festhaltung ausgenommen werden können und dies entsprechend in der Verordnung klarzustellen.

e. Schulung bezüglich Suizid und Zwangsanwendung

Unter Art. 29a Abs. 1 (lit. b) des Entwurfs kann auch bei betroffenen Personen, die sich selbst gefährden, eine kurzfristige Festhaltung angeordnet werden.

UNHCR weist dabei auf die Empfehlungen der Studie zur Suizidprävention in den Bundesasylzentren hin, welche u. a. die Anbietung einer Schulung zu selbstschädigenden Handlungen beinhaltet. Den Angestellten aller Berufsgruppen sollte eine solche Schulung angeboten werden, um selbstschädigende Handlungen definieren und erfassen und um suizidalem Verhalten vorbeugen zu können.¹⁷

Ausserdem ist es wichtig, dass Personen, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen eingesetzt werden, dazu ausgebildet sind (Art. 8 ZAG).

UNHCR empfiehlt:

- regelmässige Schulungen bezüglich Suizidprävention sowie Zwangsanwendung durchzuführen.

f. Mitteilung der zuständigen Stellen

Nach dem neuen Art. 29a Abs. 2 sind vor der kurzfristigen Festhaltung die zuständigen Polizeibehörden und bei Bedarf weitere zuständige Stellen zu informieren. Als weitere zuständige Stellen werden in der Erläuterung zur Teilrevision die Feuerwehr sowie die Sanitätsdienste erwähnt.

UNHCR empfiehlt, auch Notfallpsychologen mit einzubeziehen. Dies insbesondere dann, wenn es – anders als oben empfohlen, – doch zu Festhaltungen vulnerabler Personen wie Kindern oder Personen, die Gewalt seitens Sicherheitsbehörden erlebt haben, kommt. So kann einer Retraumatisierung vorgebeugt werden.

UNHCR empfiehlt:

- zu überprüfen, ob bei der Umsetzung der Verordnung betreffend kurzfristiger Festhaltungen auch Notfallpsychologen und/oder Sozialpädagogen sowie weitere Fachpersonen miteinbezogen werden können.

¹⁷ Studie zur Suizidprävention in den Bundesasylzentren, CHUV und Unisanté Lausanne, Mai 2021 – Januar 2022, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/service/forschung.html>, zuletzt besucht am 30.06.2022.

g. Überwachung der betroffenen Person

Gemäss Art. 29a Abs. 3 des Entwurfs wird die betroffene Person auf ihr persönliches Wohlbefinden überwacht und ihr werden sämtliche gefährlichen oder nicht benötigten Gegenstände abgenommen.

UNHCR verweist hinsichtlich der praktischen Handhabung auf die Empfehlungen im Bericht von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer. So sollte die isolierte Person womöglich per Videokamera oder personell bis zum Eintreffen der Polizei überwacht werden. Sie sollte die Möglichkeit haben, sich bemerkbar zu machen und die überwachende Person zu kontaktieren.¹⁸

UNHCR empfiehlt:

- bei der Umsetzung der Verordnung sicherzustellen, dass eine Überwachung mit Videokamera oder Personal vor Ort für die gesamte Dauer der Festhaltung gewährleistet ist.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Juli 2022

¹⁸ Bericht Oberholzer, Ziff. 6.11.1, S. 89 sowie Art. 19 Abs. 1 lit. b ZAG.