ASYL

87/1
2. Jahrgang

Schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker

Herausgeberin: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SFH), Postfach 279, 8035 Zürich, Telefon 01 361 96 40



Inhaltsverzeichnis

- Editorial 2

Abhandlungen

- Die Bedeutung von Art. 3 EMRK im schweizerischen Asylverfahren 3
- Erfahrungen mit der EMRK und der Europäischen Kommission für Menschenrechte 6
- Les restrictions de la liberté personnelle du requérant d'asile et de l'ex-requérant d'asile 9
- Die kantonalen Protokolle als Basis für einen Asylentscheid 13

Rechtsprechung

- Art. 3 EMRK als Rückschiebungsverbot 14
- Bestrafung illegal eingereister Asylbewerber. . . 14
- Nichteintreten auf Beschwerde gegen Asylverweigerung 15
- Tamilen in Sri Lanka: Sicherheitslage im Süden, Gruppenverfolgung (BRD-Praxis) 15

- Publikationen 16
- Splitter 16

Die EMRK – letzte Hoffnung für das Asylrecht?

Vor rund einem Jahr wurde an dieser Stelle, im Editorial der ersten Nummer von ASYL, über die im Asylwesen grassierende Rechtsverluderung geklagt. Es kann wohl niemand behaupten, diese leidige Feststellung habe an Aktualität eingebüsst. Wie weit wir es mit dem hierzulande gängigen Rechtsverständnis offenbar schon gebracht haben, zeigt etwa der Aufsatz von Roland Bersier (S. 9), der uns daran erinnern muss, dass die Einreichung eines Asylgesuches nicht in die Nähe eines strafrechtlichen Vergehens gerückt werden darf und deshalb Asylbewerber nicht wie potentielle Übeltäter zu behandeln sind.

Die Aufzählung könnte endlos fortgesetzt werden, vom gesetzwidrigen Gehörschaden mancher Polizeibeamter bezüglich des Wortes «Asyl» über die praktische Vorwegnahme der noch gar nicht endgültig beschlossenen Revision des Asylgesetzes (Einführung des Centre d'«accueil» als Grenztor-Prototyp, Einführung der Ausschaffungshaft durch den Bundesrat ohne gesetzliche Grundlage) bis hin zu wiederholten flagranten Verletzungen des Non-refoulement-Prinzips.

Pfeift das Asylrecht bald aus dem letzten Loch?

Immer mehr Asylpraktiker setzen ihre Hoffnungen auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Das vorliegende Heft ist deshalb diesem Schwerpunktthema gewidmet: Die beiden Artikel von Walter Kälin und Christian Trenkel zeigen die Bedeutung der EMRK für das Asylverfahren, aber auch deren Schranken und praktische Schwierigkeiten. Die EMRK ist kein Über-Asylrecht, sie bietet in Fällen drohender Abschiebung nur Schutz gegen krasse Risiken von Verfolgung oder Menschenrechtsverletzung. Die Anrufung der EMRK setzt zudem hohe Anforderungen an die Sorgfalt der Argumentation und Beweisführung. Doch gegenüber den eigentlichen asylrechtlichen Bestimmungen des internationalen Rechts, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention, hat die EMRK einen entscheidenden Vorteil voraus: Sie kennt mit der Möglichkeit der Individualbeschwerde an die Europäische Menschenrechtskommission ein konkretes Instrument zur Verhinderung oder doch wenigstens zur verbindlichen Feststellung von Rechtsverletzungen durch die Mitgliedstaaten.

Ein Entscheid dieser Kommission kann selbst im Fall des Unterliegens des Beschwerdeführers indirekt positive Auswirkungen auf die innerstaatliche Asylpraxis haben; dies zeigt gerade etwa der in diesem Heft verschiedentlich erwähnte Fall A. A., welcher sich für die Schweizerische Eidgenossenschaft als Pyrrhussieg erwies. In den Erwägungen wurde nämlich eine bedeutsame Erweiterung des Begriffs der «unmenschlichen Behandlung» vorgenommen, und gleichzeitig wurden implizit die subjektiven Nachfluchtgründe anerkannt. Dies gibt zu weiteren Hoffnungen Anlass.

Die Gewissheit, letzte Instanz zu sein, hebt zwar das Selbstbewusstsein einer Behörde, verleiht ihr aber nicht automatisch auch die erforderliche Weisheit und das entsprechende Verantwortungsgefühl. Dies haben die bisherigen Erfahrungen mit dem Beschwerdedienst des EJPD seit der Abschaffung der zweiten Rekursmöglichkeit in Asylsachen im Jahre 1984 deutlich gemacht. Bitter nötig wäre ein etwas ausgeprägteres Bewusstsein, dass da noch eine weitere (und unabhängige) Instanz besteht, die u. U. Wegweisungsentscheide überprüfen kann.

In einer zurzeit in Strassburg hängigen Beschwerde wird geltend gemacht, der Instanzenweg für Asylfälle nach schweizerischem Recht genüge den Anforderungen der EMRK nicht. Auf das Ergebnis kann man gespannt sein, denn die Frage darf mit Fug gestellt werden, ob die Weiterziehung von Asyl- und Wegweisungsentscheiden an das EJPD eine «wirksame Beschwerdemöglichkeit» im Sinne von Art. 13 EMRK darstellt. Wen hat bei der Lektüre von EJPD-Beschwerdeentscheiden nicht schon das ungute Gefühl beschlichen, dieses Beschwerdeverfahren diene weniger einer echten und vollumfänglichen Überprüfung erstinstanzlicher Entscheide als vielmehr dazu, längst feststehenden und unumstösslichen Ausweisungsbefehlen mit formalistischen Floskeln die departementale Absolution zu erteilen?

Bendicht Tellenbach

Dieser Nummer liegt ein Einzahlungsschein bei. Das Jahresabonnement 1987 (4 Nummern) kostet Fr. 30.–. Bitte bezahlen Sie innerhalb von 30 Tagen.
(Nichtbezahlung gilt als Abbestellung.)

Impressum

Herausgeberin: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SFH), Postfach 279, 8035 Zürich

Mitarbeiter/-innen dieser Nummer: Dr. iur. Roland Bersier (juge au Tribunal cantonal, Lausanne), lic. iur. Mario Gattiker (HEKS-Beratungsstelle Bern), Prof. Walter Kälin (Universität Bern), Dr. iur. Viktor Lieber (Kassationsgericht Zürich), lic. iur. Walter Stöckli (SFH), Bendicht Tellenbach, Fürsprecher (Amnesty International), Christian Trenkel, Fürsprecher (Bern)

Verantwortlich für diese Nummer: M. Gattiker, W. Stöckli, B. Tellenbach

Erscheinungsweise: 4mal pro Jahr

Abonnements: Ab 1987: Fr. 30.–/Jahr
Bestellungen an: SFH, ASYL, Postfach 279, 8035 Zürich

Inserate: nach Absprache

Redaktion, Administration, Inserate, Vertrieb bei: SFH, ASYL, Postfach 279, 8035 Zürich. Telefon 01 361 96 40 (Abhandlungen, Kommentare, Entscheide, Leserbriefe, Gegendarstellungen und andere Beiträge sind in allen drei Amtssprachen *erwünscht*; Abdruck in der Originalsprache.)

Nachdruck von Texten und Bildern: Sofern nicht mit Vermerk Copyright versehen, Nachdruck ohne Anfrage unter Quellenangabe gestattet.

Die nächste Nummer erscheint am 16. Juni 1987

Die Bedeutung von Art. 3 EMRK im schweizerischen Asylverfahren

1. Das Verbot unmenschlicher Rückschiebung in den Heimatstaat gemäss Art. 3 EMRK

a) Grundsatz

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) äussert sich nicht ausdrücklich zu den Rechten von Flüchtlingen. Die Europäische Kommission für Menschenrechte anerkennt aber seit mehr als 20 Jahren, dass unter «aussergewöhnlichen Umständen» die Ausweisung, Auslieferung oder Rückschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat das Verbot unmenschlicher Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK verletzen könne.[1] Die Kommission betont zwar, dass die EMRK kein Recht auf Asyl garantiert; sie führt aber aus, mit der Ratifikation der Konvention hätten die Vertragsstaaten die Pflicht übernommen, ihre Befugnisse, über die Ein- und Ausreise von Ausländern zu verfügen, nur noch im Rahmen der EMRK auszuüben. Entfernungsmassnahmen seien unmenschlich und deshalb verboten, wenn dem Ausländer im Staat, in welchen er zurückkehren muss, mit erheblicher Wahrscheinlichkeit Folter, unmenschliche Behandlung i. S. von Art. 3 EMRK (z. B. unmenschliche Haftbedingungen) oder andere besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen.[2] Dabei ist unerheblich, ob der ausländische Staat seinerseits die EMRK ratifiziert hat oder nicht: Der Staat, der einen Menschen fremden Staatsorganen aushändigt, die ihn foltern oder misshandeln werden, handelt selber unmenschlich, weil er durch sein Verhalten die Menschenrechtsverletzung erst ermöglicht. Die Unmenschlichkeit der Rückschiebung liegt mit anderen Worten im Akt der Aushändigung des Ausländers an jene, die seine menschenrechtlichen Ansprüche schwer missachten werden.[3]
Diese Praxis ist vom Bundesgericht anerkannt und als Ausdruck nicht nur der EMRK, sondern sogar des allgemeinen Völkerrechts gewertet worden. In BGE 111 Ib 70 E. 2a führte es aus, «das Verbot, eine Person in ein Land auszuliefern oder abzuschieben, in welchem ihr eine schwerwiegende menschenrechtswidrige Behandlung droht, ist Völkergewohnheitsrecht».

b) Art und Ausmass der drohenden Menschenrechtsverletzung

Die Kommission anerkennt, dass eine Rückschiebung in einen bestimmten Staat nicht nur dann unmenschlich ist, wenn ihm dort eine Behandlung droht, die Art. 3 EMRK verbietet, sondern unter bestimmten Umständen auch dann, wenn andere fundamentale Menschenrechte, wie sie die EMRK schützt, grob verletzt würden.[4] Aus der bisherigen Praxis der Kommission ergibt sich, dass die Rückschiebung eines Ausländers unmenschlich und deshalb durch Art. 3 EMRK verboten ist, wenn ihm dort mit «erheblicher Wahrscheinlichkeit» (so BGE 111 Ib 71) eine der folgenden Menschenrechtsverletzungen droht:

Folter oder unmenschliche Behandlung i. S. von Art. 3 EMRK

Unmenschlich sind gemäss der Praxis der Strassburger Organe Massnahmen, die «wenn nicht tatsächlich Körperverletzungen, so doch wenigstens intensives physisches und psychisches Leiden der ihnen unterworfenen Personen zur Folge» haben.[5] Das trifft etwa auf ungerechtfertigt harte Haftbedingungen und Verhörmethoden[6] im ausländischen Staat zu. Als Folter gilt nach der Praxis der Strassburger Organe vorsätzliche unmenschliche Behandlung, «die sehr ernstes und grausames Leiden hervorruft».[7]

Andere besonders schwerwiegende Menschenrechtsverletzung

Würde die drohende Behandlung ein anderes Menschenrecht verletzen als das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung, muss eine grobe Verletzung eines besonders zentralen Rechtes zur Diskussion stehen. Der Praxis der Kommission lässt sich entnehmen, dass Art. 3 EMRK eine Rückschiebung in ein Land verbietet, wo dem Ausländer eine politisch motivierte Hinrichtung und damit ein Eingriff in das Recht auf Leben[8] oder Zwangsarbeit[9] droht. Demgegenüber vermögen ein Strafverfahren, das nicht allen rechtsstaatlichen Garantien von Art. 6 EMRK genügt[10], oder ein Eingriff in das Recht auf Erziehung gemäss dem 1. Zusatzprotokoll zur EMRK[11] eine Rückschiebung nicht zu hindern.

Schwere und lange Freiheitsstrafe aus politischen Gründen

Die Kommission hatte lange die Frage nicht eindeutig geklärt, ob eine Rückschiebung unmenschlich sein könne, weil dem Ausländer politische Verfolgung in der Form von Freiheitsentzug drohe. Der Fall A. A.[12] gab ihr Gelegenheit, die Frage nun klar zu bejahen: Die Kommission entschied, dass eine Rückschiebung grundsätzlich gegen Art. 3 EMRK verstossen könne, wenn dem Ausländer eine schwere und lange Freiheitsstrafe drohe, die politisch motiviert ist.[13] Offen gelassen hat sie, wie lang und wie schwer eine solche Freiheitsstrafe sein muss, damit sie zum Hindernis für eine Rückschiebung wird. M. E. muss es sich dabei mindestens um eine mehrjährige Gefängnisstrafe handeln, wobei die konkreten Umstände des Falles eine wichtige Rolle spielen.

Unter Umständen kann eine Rückschiebung aus Gründen unmenschlich und daher verboten sein, welche im Rückschiebungsakt selber bzw. in den davon betroffenen Personen liegen. Dazu gehören unmittelbar drohende Selbstmordgefahr,[14] u. U. die durch die Wegweisung bewirkte Trennung minderjähriger Kinder von ihren Eltern[15] und ausnahmsweise sogar die Situation,

dass ein Flüchtling zum «refugee in orbit» gemacht wird, weil er ohne Chance auf Aufnahme von Staat zu Staat geschoben wird.[16]

c) Absoluter Charakter

Das Verbot unmenschlicher Auslieferung, Ausweisung und Rückschiebung gilt ausnahmslos und absolut, und es darf auch in Kriegs- und Krisenzeiten nicht durchbrochen oder relativiert werden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat dazu in unmissverständlicher Weise ausgeführt, die Konvention verbiete «in kategorischem Wortlaut... unmenschliche oder erniedrigende Behandlung..., unabhängig vom Verhalten des Opfers. Anders als die meisten materiellen Bestimmungen der Konvention... sieht Art. 3 keine Ausnahme vor und kann, gemäss Art. 15 Abs. 2, nicht einmal im Falle eines öffentlichen Notstands, der das Leben der Nation bedroht, ausser Kraft gesetzt werden.»[17]

2. Geschützter Personenkreis

Der Rückschiebungsschutz von Art. 3 EMRK gilt nicht für alle Flüchtlinge: Jene, denen nur relativ leichte Freiheitsstrafen drohen, oder welche wegen eines unerträglichen psychischen Druckes im Sinne von Art. 3 Asylgesetz ihr Land verlassen haben, können sich auf keinen Fall auf Art. 3 EMRK berufen. Anderseits muss man nicht Flüchtling, d.h. wegen seiner Rasse, Religion oder politischen Meinung verfolgt sein, um in den Genuss des Schutzes von Art. 3 EMRK zu kommen: Entscheidend ist allein das Ausmass der drohenden Menschenrechtsverletzung, nicht die dahinter stehende Motivation.

Im Asyl- und im Wegweisungsverfahren gemäss Art. 21a Asylgesetz (hierzu nachstehend Ziff. 3) können sich namentlich folgende Personenkategorien auf Art. 3 EMRK berufen, die gemäss Gesetz und Praxis kein Asyl erhalten:

a) Asylunwürdige Flüchtlinge

Straftäter erhalten wegen Asylunwürdigkeit (Art. 8 Asylgesetz) kein Asyl, sie unterstehen aber dem Schutz des Non-refoulement-Prinzips gemäss Art. 45 Abs. 1 Asylgesetz, wenn sie die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Sie dürfen aber gemäss Art. 45 Abs. 2 Asylgesetz trotz drohender politischer Verfolgung in ihren Heimatstaat zurückgeschoben werden, wenn sie gemeingefährliche Schwerverbrecher sind.[18] Art. 3 EMRK erlaubt wegen seiner absoluten Geltung nicht, Schwerverbrecher vom Schutz des Verbotes unmenschlicher Rückschiebung auszunehmen und derogiert – wie die Kommission bestätigt hat[19] – Art. 45 Abs. 2 Asylgesetz bzw. den gleichlautenden Art. 33 Abs. 2 der Flüchtlingskonvention. Gemeingefährliche Schwerverbrecher sind somit seit dem Entscheid der Kommission i.S. A.A. vor Rückschiebung nicht nur geschützt, wenn ihnen in der Heimat Folter oder unmenschliche Behandlung droht, sondern auch dann, wenn sie dort eine besonders lange und schwere Freiheitsstrafe aus politischen Gründen erwartet.

b) Andere Straftäter

Art. 3 EMRK schützt auch alle Straftäter vor unmenschlicher Rückschiebung, die keine Flüchtlinge sind, sondern im Heimatstaat beispielsweise im Rahmen einer Strafuntersuchung wegen gemeinrechtlicher Delikte gefoltert würden. In diesem Sinn hat das Bundesgericht z.B. die Auslieferung eines mutmasslichen türkischen Terroristen kurdischer Herkunft wegen drohender Foltergefahr verweigert.[20]

c) Asylsuchende mit subjektiven Nachfluchtgründen

So lange Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen in der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, unterstehen sie dem Schutz von Art. 3 EMRK. Obwohl die Beschwerde im Fall A.A.[21] für unzulässig erklärt wurde, weil im konkreten Fall eine genügend konkrete Verfolgungsgefahr verneint wurde, liess die Kommission den Einwand nicht gelten, der Beschwerdeführer könne sich auf die drohende Verfolgungsgefahr nicht berufen, weil er sie durch sein Verhalten in der Schweiz selber heraufbeschworen habe. Vielmehr erkannte sie, dass Art. 3 EMRK grundsätzlich auch in solchen Fällen Anwendung finde.

d) Opfer privater Verfolgung

Das Flüchtlingsrecht schützt grundsätzlich nur gegen staatliche Verfolgung, nicht – oder nur ausnahmsweise – aber gegen schwere Übergriffe privater Gruppierungen. Die Kommission[22] hat bisher ausdrücklich offen gelassen, ob Art. 3 EMRK eine Rückschiebung in ein Gebiet verbiete, wo dem Ausländer Folter, Verschleppung und Ermordung durch Private drohe. Die herrschende Lehre bejaht die Anwendbarkeit von Art. 3 EMRK mit dem überzeugenden Argument, dass diese Bestimmung den zurückschiebenden Staat und nicht den ausländischen Staat binde und eine Rückschiebung bei drohender Gefahr für Leib und Leben unabhängig vom potentiellen Täter und seiner Motivation unmenschlich sei.[23] Das Bundesgericht hat die Frage bisher ebenfalls nicht entschieden, aber im Fall eines Asylsuchenden, der «offenbar ernsthaft von Blutrache bedroht»[24] war, immerhin ausgeführt, es könne «eine Verletzung von Art. 3 EMRK durch Wegweisung infolge Asylverweigerung unter den gegebenen Umständen nicht von vornherein ausgeschlossen werden».[25]

3. Einbettung ins Asylverfahren

a) Teil der Wegweisungsprüfung

Das Verbot unmenschlicher Rückschiebung gemäss Art. 3 EMRK ist für alle Behörden und Instanzen verbindlich, welche über den Verbleib von Ausländern

in der Schweiz zu entscheiden haben, und ist etwa in Auslieferungsfällen[26] oder beim strafrichterlichen Entscheid über die Landesverweisung[27] zu beachten.
Im Asylverfahren ist über die Frage der Anwendbarkeit von Art. 3 EMRK im Rahmen der Wegweisungsprüfung zu entscheiden, welche an den negativen Asylentscheid unmittelbar anschliesst, aber ein spezielles, vom Entscheid über die Asylgewährung zu unterscheidendes Verfahrensstadium darstellt. Laut Art. 21a Asylgesetz verfügt der DFW mit «der Ablehnung des Asylgesuches... in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz. Ist diese weder durchführbar noch zumutbar, regelt» der DFW «das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die Internierung von Ausländern». Neben anderen Gründen (keine Reisepapiere, Transportunfähigkeit, Anwendbarkeit von Art. 45 Asylgesetz, «Härtefall» usw.) ist eine Wegweisung bzw. ihr Vollzug unzumutbar, wenn sie i.S. von Art. 3 EMRK unmenschlich ist, und undurchführbar, wenn die EMRK sie verbietet.
Das Verbot unmenschlicher Rückschiebung gemäss Art. 3 EMRK unterliegt anderen Kriterien als das Rückschiebungsverbot von Art. 45 Asylgesetz: Aus dem asylrechtlichen Entscheid, dem Gesuchsteller gehe die Flüchtlingseigenschaft ab, kann deshalb nicht auf die Nichtanwendbarkeit von Art. 3 EMRK geschlossen werden.

b) Folgen der Anwendbarkeit von Art. 3 EMRK

Falls Art. 3 EMRK im konkreten Fall die Rückschiebung eines Ausländers in den Heimatstaat verbietet, weil ihm dort eine schwere Menschenrechtsverletzung droht, ergibt sich aus der Anwendbarkeit der EMRK kein Anspruch auf Asylgewährung oder eine fremdenpolizeiliche Bewilligung. Sogar die Wegweisung in einen Drittstaat ist zulässig, falls sie durchführbar ist und der Drittstaat seinerseits an Art. 3 EMRK oder eine analoge Bestimmung gebunden ist. Kommt auch eine Ausschaffung in einen Drittstaat nicht in Frage, kann der Ausländer interniert werden. Stellt er ein Sicherheitsrisiko dar und kann «der Schutz der Öffentlichkeit mit keinem schonenderen Mittel als seiner Einschliessung in einer Anstalt erreicht werden» (BGE 110 Ib 7), kommt auch die Internierung in einer geschlossenen Anstalt[28] in Frage.[29]

Walter Kälin

Anmerkungen

[1] Dieser Überblick lehnt sich an die detaillierteren Ausführungen in *Walter Kälin,* Drohende Menschenrechtsverletzungen im Heimatstaat als Schranke der Rückschiebung gemäss Art. 3 EMRK, ZAR 1986, S. 172ff., an. Siehe zur Praxis der Kommission auch die Überblicke bei *Andrew Drzemczewski,* The Position of Aliens in Relation to the European Convention on Human Rights: A General Survey, in: Human Rights of Aliens in Europe, Dordrecht/Boston/Lancaster 1985, S. 349ff.; *P.J. Duffy,* Article 3 of the European Convention on Human Rights, The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 32/1983, S. 336ff.; *Frowein/Kühner,* Drohende Folterung als Asylgrund und Grenze für Auslieferung und Ausweisung, ZaöRV 43/1983, S. 553ff.; *Frowein/Peukert,* Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, Kehl/Strassburg/Arlington 1985, S. 36ff.; «interights», Centre international pour la protection juridique des droits de l'homme/Londres, The Relevance of the European Convention on Human Rights in Asylum Cases, in: Ligue Suisse des droits de l'homme (Hrsg.), La Forteresse Européenne et les Réfugiés, Lausanne 1985, S. 109ff.; *Walter Kälin,* Das Prinzip des Non-Refoulement, Bern/Frankfurt am Main 1982, S. 158ff.; *H.-J. Uibopuu,* Der Schutz des Flüchtlings im Rahmen des Europarates, Archiv des Völkerrechts 1983, S. 82ff.

[2] Z.B. Beschwerde 2143/64, Yearbook of the European Convention on Human Rights (in der Folge zitiert als «Yearbook») 7, S. 314 und Collection of Decisions of the European Commission on Human Rights (in der Folge zitiert als «Collection») 14, S. 15. Weitere Hinweise auf Entscheide in: Digest of Strasbourg Case Law relating to the European Convention on Human Rights (in der Folge zitiert als «Digest»), Vol. 1, Köln/Berlin/Bonn/München 1984, S. 117f.

[3] Vgl. *Frowein/Peukert* (Anm. 1), S. 36.

[4] Beschwerde 1802/62, Yearbook 6, S. 480 und Collection 10, S. 28. Zahlreiche weitere Hinweise in: Digest (Anm. 2), S. 119f.

[5] Nordirland-Fall, U. v. 18.1.1978, Ziff. 167, zitiert nach EuGRZ 1979, S. 153.

[6] Beschwerde 7572/76, Ensslin, Baader und Raspe c. BRD, zitiert nach EuGRZ 1978, S. 321; Griechenland-Fall, Yearbook 12, S. 505; Nordirland-Fall (Anm. 7), S. 150f.

[7] Nordirland-Fall (Anm. 5), S. 149.

[8] Beschwerde 5961/72, Amekrane c. Grossbritannien, Yearbook 16, S. 357.

[9] Beschwerde 4314/69, Yearbook 13, S. 900 und Collection 32, S. 96.

[10] *Frowein/Peukert* (Anm. 1), S. 38.

[11] Beschwerde 7671/76 und 14 andere Beschwerden, 15 ausländische Studenten c. Grossbritannien, Decisions and Reports 5, S. 185.

[12] Beschwerde 11933/86, A.A. c. Schweiz, im vorliegenden Heft (S. 14); siehe zu diesem Fall im vorliegenden Heft (S. 6) den Aufsatz von *Christian Trenkel,* Erfahrungen mit der EMRK und der Europäischen Kommission für Menschenrechte.

[13] Beschwerde 11933/86 (Anm. 12): «De l'avis de la Commission une condamnation à une longue et lourde peine pour des motifs politiques serait de nature à soulever un problème sous l'angle de l'article 3.»

[14] Beschwerde 6242/73, Brückmann c. BRD, Yearbook 17, S. 458 und Collection 46, S. 202.

[15] Beschwerde 9330/81, Bulus c. Schweden und 11026/84, Taspinar c. Niederlande, beide auszugsweise abgedruckt in EuGRZ 1985, S. 748f.

[16] Beschwerde 5399/72, Dolani c. Belgien, Collection 40, S. 72; 7612/76, Manitu Giama c. Belgien, Decisions and Reports 21, S. 73. Siehe dazu *Drzemczewski* (Anm. 1), S. 364.

[17] Nordirland-Fall (Anm. 5), Ziff. 163, S. 153.

[18] Siehe hierzu *Kälin,* Non-Refoulement (Anm. 1), S. 132ff. mit Hinweisen.

[19] Beschwerde 3745/68, Collection 31, S. 107; 4162/69, Yearbook 13, S. 806 und Collection 32, S. 87. Weitere Hinweise in Digest (Anm. 2), S. 123.

[20] BGE 109 Ib 64ff.

[21] Beschwerde 11933/86 (Anm. 12).

[22] Beschwerde 7216/75, Decisions and Reports 5, S. 137; 8581/79, Decisions and Reports 29, S. 48.

[23] *Frowein/Peukert* (Anm. 1), S. 38, *Kälin,* Non-Refoulement (Anm. 1), S. 184f.; *Duffy* (Anm. 1), S. 339; *Uibopuu* (Anm. 1), S. 90.

[24] BGE 111 Ib 69.

[25] BGE 111 Ib 71.

[26] BGE 107 Ib 69; 108 Ib 410; 109 Ib 72; 111 Ib 71.

[27] Vgl. Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 6. Juli 1983, BBl 1983 III 793.

[28] Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über die Internierung von Ausländern, SR 142.281.

[29] Vgl. BGE 110 Ib 5ff.

Erfahrungen mit der EMRK und der Europäischen Kommission für Menschenrechte

1. Einleitung

Gerade in den jetzigen Tagen beschäftigt sich wiederum eine grössere Öffentlichkeit mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen abgewiesene Asylbewerber in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt werden dürfen und was mit ihnen im Falle der Heimschaffung dort geschehe. Mit der Zunahme der Asylgesuche und der Intensivierung der innenpolitischen Asyldiskussion kommt dem sogenannten Prinzip des Non-refoulement immer grössere Bedeutung zu, und es war denn auch schon verschiedentlich Gegenstand engagierter Auseinandersetzungen.
Verschiedene Rechtsauffassungen wurden auch im Falle des Türken A.A. vertreten. A.A. hatte im Sommer 1981 in Bern ein Asylgesuch eingereicht und geltend gemacht, er sei in der Türkei bei verschiedenen Organisationen politisch aktiv gewesen und er werde deshalb in seiner Heimat verfolgt. Im Sommer 1985 hat der Beschwerdedienst des EJPD das Asylgesuch oberinstanzlich abgewiesen und A.A. eine Ausreisefrist angesetzt. Während des Asylverfahrens waren die Reisepapiere A.A.s verfallen, eine Ausreise in einen Drittstaat war ihm deswegen verwehrt. Überdies hatte er sich auch während des Asylverfahrens intensiv mit der politischen und menschenrechtlichen Situation in der Türkei auseinandergesetzt und war in diesem Zusammenhang auch in der Öffentlichkeit (Presse, Radio) in Erscheinung getreten. Er reichte deshalb bei den Bundesbehörden ein Revisionsgesuch ein und machte sog. subjektive Nachfluchtgründe geltend. Auf dieses und auch auf ein zweites Revisionsbegehren sind die Behörden nicht eingetreten. Im ersten Revisionsentscheid wurde jedoch ausgeführt, dass auch eine materielle Überprüfung nicht zu einer Änderung des Entscheides des Beschwerdedienstes führen würde, da die subjektiven Nachfluchtgründe nicht ohne Zutun von A.A. entstanden seien. Zwar stehe es jedermann frei, von seinen demokratischen Freiheitsrechten Gebrauch zu machen. Ein Asylbewerber habe aber in seinem eigenen Interesse seine politischen Tätigkeiten in der Schweiz derart einzuschränken, dass die heimatlichen Behörden keine Kenntnisse davon bekämen. Andernfalls habe er die sich im Falle einer Wegweisung daraus ergebenden Konsequenzen regelmässig selber zu tragen. Dieser Auffassung konnte sich A.A. nicht anschliessen. Angesichts der Strafbestimmungen des türkischen Strafgesetzbuches und seiner in der Öffentlichkeit bekannten Aktivitäten konnte eine schwere Gefährdung im Falle der Rückschaffung keineswegs ausgeschlossen werden.
Da A.A. sich erfolglos um eine Ausreisemöglichkeit in einen Drittstaat bemüht hatte und der Aufenthaltskanton nicht bereit war, ihm eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, blieb als einzige Möglichkeit die Einreichung einer Beschwerde bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte in Strassburg (im folgenden Kommission genannt). Die Schweiz hat bekanntlich im November 1974 die «Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten» (EMRK) ratifiziert und sicherte damit allen ihrer Jurisdiktion unterstehenden Personen die im Abschnitt I der Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu.
Die Abfassung einer Beschwerde gemäss Art. 25 EMRK ist auch für einen praktizierenden Anwalt in der Regel nicht alltäglich. Es soll deshalb im folgenden versucht werden, in kurzen Zügen auf auftretende Schwierigkeiten hinzuweisen und den Verfahrensablauf zu skizzieren. Die nachstehenden Äusserungen erheben allerdings keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit.

2. EMRK und Asylrecht?

Um Missverständnissen vorzubeugen, muss zuerst festgehalten werden, dass die EMRK gemäss ständiger Praxis der Kommission kein Recht auf Asyl gewährt und weder Ausweisung noch Auslieferung prinzipiell verbietet. Dennoch bietet die Konvention unter bestimmten Umständen Schutz gegen eine Ausweisung oder Auslieferung. Die rechtliche Grundlage dazu bildet Art. 3 EMRK, der wie folgt lautet:

«Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.»

Die Kommission für Menschenrechte erkennt nämlich in ständiger Rechtsprechung an, dass unter aussergewöhnlichen Umständen (in exceptional circumstances) die Ausweisung oder Auslieferung in einen andern Staat, in dem dem Betroffenen eine gegen Art. 3 EMRK verstossende Behandlung droht, zu einer Verletzung des Art. 3 durch den auslieferndn bzw. ausweisenden Staat führen kann. Die Kommission hat wiederholt ausgeführt, dass «l'extradition d'un individu peut, dans certains cas exceptionnels, se réléver contraire à la Convention et notamment à son article 3, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'il sera soumis, dans l'Etat vers lequel il doit être dirigé, à des traitements prohibés par ce dernier article». Die Kommission begründet aus Art. 3 eine Pflicht der Vertragsstaaten, die Ausweisung bzw. Auslieferung zu unterlassen, wenn ernsthaft die Besorgnis besteht, dass die Durchführung dieser an sich konventionsneutralen Massnahme eine gegen Art. 3 verstossende Behandlung durch den Verfolgerstaat ermöglichen würde. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Entscheid Nr. 10308/83, Altun c. BRD, in welchem die Kommission festgehalten hat, dass eine Ausweisung bzw. Auslieferung unter bestimmten Voraussetzungen selbst dann unzulässig sein kann, wenn der Betroffene in einen Staat abgeschoben werden soll, der seinerseits die EMRK ratifiziert hat.
Die Kommission hat sich bereits in zahlreichen Fällen mit der Frage befasst, ob eine Auslieferung bzw. Ausweisung gegen Art. 3 EMRK verstosse. Sie hat allerdings nur sehr wenige Beschwerden für zulässig erklärt.

Trotzdem ist ihre Rechtsprechung für die Auslegung von Art. 3 sehr ergiebig.
Bezüglich der umfangreichen und differenzierten Praxis der Kommission muss auf die Spezialliteratur und auf die Entscheidsammlung der Strassburger Behörden verwiesen werden. In Anlehnung an Prof. Walter Kälin sei hier lediglich festgehalten, dass eine Ausweisung oder Auslieferung dann gegen Art. 3 EMRK verstösst, wenn der Betroffene im Verfolgerstaat entweder
- Folter oder
- unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 3 oder
- schwere Verletzungen eines anderen wichtigen Menschenrechtes der EMRK zu erdulden hat.

Im Falle von A. A. war insbesondere die Frage von Bedeutung, ob auch eine drohende schwere politische Verfolgung in Form einer politisch motivierten langen Freiheitsstrafe als unmenschlich im Sinne von Art. 3 zu gelten habe.

3. Die Beschwerde gemäss Art. 25 EMRK (Individualbeschwerde)

Art. 25 Abs. 1 lautet:

«Die Kommission kann durch ein an den Generalsekretär des Europarates gerichtetes Gesuch jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personenvereinigung angegangen werden, die sich durch eine Verletzung der in dieser Konvention anerkannten Rechte durch einen der Hohen Vertragsschliessenden Teile beschwert fühlt, vorausgesetzt, dass der betroffene Hohe Vertragsschliessende Teil eine Erklärung abgegeben hat, wonach er die Zuständigkeit der Kommission zur Entgegennahme solcher Gesuche anerkannt hat. Die Hohen Vertragsschliessenden Teile, die eine solche Erklärung abgegeben haben, verpflichten sich, die wirksame Ausübung dieses Rechts in keiner Weise zu behindern.»

Seit der Ratifizierung der EMRK durch die Eidgenossenschaft hat der Bundesrat regelmässig Erklärungen im Sinne von Art. 25 Abs. 1 abgegeben, die jeweilen auf drei Jahre befristet sind.
Das Individualbeschwerderecht steht nur dem «Opfer» einer behaupteten Konventionsverletzung zu, also demjenigen, der sich durch einen einem Vertragsstaat zurechenbaren Hoheitsakt in seinen durch die Konvention garantierten Rechten verletzt fühlt. In diesem Sinne beschwert ist jedermann, der Ausweisung oder Auslieferung aus der Schweiz zu erwarten hat und diese Massnahme als unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK empfindet. Da gemäss Art. 1 EMRK die Vertragsstaaten die Rechte der Konvention allen ihrer Rechtsprechungsgewalt unterstehenden Personen zu garantieren haben, spielt es keine Rolle, ob der von einer Ausschaffung Bedrohte sich legal oder illegal auf dem Gebiet eines Vertragsstaates aufhält.
Beschwerden gemäss Art. 25 EMRK richten sich immer gegen Vertragsstaaten. Diese sind nur dann passivlegitimiert, wenn ihnen der angegriffene Hoheitsakt angelastet werden kann. Völkerrechtlich sind die Vertragsstaaten allerdings für das Verhalten aller ihrer verfassungsmässigen, mit hoheitlicher Gewalt ausgestatteten Organe verantwortlich. Auf die Schweiz bezogen bedeutet das, dass der Bund auch für das Verhalten der Kantone vor der Kommission die Verantwortung zu tragen hat.

4. Die Formalien der Individualbeschwerde

Die Verfahrensvorschriften, die für Beschwerden gemäss Art. 25 EMRK massgebend sind, finden sich zum Teil in der Konvention und sind anderseits in den Verfahrensordnungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte bzw. in der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte niedergelegt. Es kann nicht Aufgabe dieses Aufsatzes sein, die Verfahrensordnung im einzelnen darzustellen, doch seien einige Probleme hier speziell erwähnt:
Eine Beschwerde ist an die Kommission zu richten und hat die folgenden Angaben zu enthalten:

a. Name, Alter, Beruf und Adresse des Beschwerdeführers.
b. Name, Beruf, Adresse seines Vertreters.
c. Bezeichnung des Vertragsstaates, gegen den sich die Beschwerde richtet.
d. Eine Sachverhaltsdarstellung und eine rechtliche Begründung sowie die Bezeichnung der Konventionsbestimmung, deren Verletzung gerügt wird.
e. Urteile und Verfügungen, die sich auf den Beschwerdegegenstand beziehen, sind vollständig beizulegen.

Die Beschwerde kann in den Sprachen aller Mitgliederstaaten verfasst werden, die das Individualbeschwerderecht anerkannt haben, obschon die Amtssprachen des Europarates Englisch und Französisch sind.
Die Beschwerde ist «innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach dem Ergehen der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung» einzureichen (Art. 26 EMRK). Zur Wahrung dieser Frist genügt eine summarische Darstellung des Beschwerdegegenstandes. Eine ausführliche Begründung kann nachgereicht werden. Was als «endgültige Entscheidung» im Sinne dieser Bestimmung zu bezeichnen ist, kann nicht in zwei Sätzen umschrieben werden. In Frage kommen nur Entscheide, die letztinstanzlich bezüglich eines effektiven Rechtsmittels ergehen und auch den Beschwerdegegenstand betreffen. Wiedererwägungs- und Revisionsentscheide kommen als fristauslösende Entscheide in der Regel nicht in Betracht. Als Datum der Beschwerdeeinreichung wird das Datum der Postaufgabe der Beschwerde angesehen.
Weiter ist zu beachten, dass sich die Kommission «mit einer Angelegenheit erst nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtszuges» befassen kann (Art. 26 EMRK). Bezüglich den Wegweisungsentscheiden, die im Asylverfahren ergangen sind, bedeutet das, dass nur Entscheide des Beschwerdedienstes des EJPD und nicht auch solche des Delegierten für das Flüchtlingswesen angefochten werden können. In der Beschwerde ist darzulegen, dass der innerstaatliche Instanzenzug durchlaufen worden ist (Art. 38 Abs. 2 der Verfahrensordnung). Unter Umständen müssen auch ausserordentliche Rechtsmittel und Rechtsbehelfe ergriffen werden, um diesem Erfordernis zu genügen. Für Einzelheiten muss auch hier auf die Spezialliteratur und die Judikatur der Strassburger Organe verwiesen werden. Erwähnt sei lediglich, dass gemäss der Praxis der Kom-

mission bei Beschwerden über drohende Ausweisung oder Auslieferung, die eine Verletzung des Art. 3 EMRK darstellen könnte, auf die Ergreifung von Rechtsbehelfen ohne Suspensiveffekt verzichtet werden kann. Es versteht sich im übrigen von selbst, dass bei der Einlegung der innerstaatlichen Rechtsmittel die jeweils geltenden Verfahrensvorschriften, von denen die Zulässigkeit des Rechtsmittels abhängt, einzuhalten sind. Wer also ein innerstaatliches Rechtsmittel nicht in der vorgeschriebenen Form oder nicht fristgerecht eingelegt hat und deswegen mit seinem Rechtsmittel erfolglos bleibt, entspricht den Anforderungen des Art. 26 nicht. Schliesslich ist zu beachten, dass die Voraussetzungen des Art. 26 auch nach Durchlaufen des innerstaatlichen Instanzenzuges nur dann erfüllt sind, wenn in diesem innerstaatlichen Verfahren bis zur obersten Entscheidungsinstanz auch gerade der vor die Kommission gebrachte Beschwerdegegenstand in beachtlicher Weise vorgebracht worden ist. Es ist deshalb unbedingt zu empfehlen, bereits in der innerstaatlichen Beschwerde gegen eine Wegweisung auf Art. 3 EMRK Bezug zu nehmen.

5. Das Verfahren nach der Beschwerdeeinlegung

Nach der sogenannten Registrierung einer Individualbeschwerde wird diese einem Berichterstatter der Kommission zur Vorprüfung zugeteilt. Dieser erstellt einen ersten Bericht mit einem Entscheidungsvorschlag. Er kann, falls er dies für erforderlich hält, beim Beschwerdeführer oder bei der Regierung des beklagten Vertragsstaates Auskünfte einholen. Der Berichterstatter schlägt ausserdem vor, ob eine Beschwerde im summarischen oder im ordentlichen Verfahren zu behandeln sei. Im ordentlichen Verfahren erfolgt anschliessend eine Beratung, aufgrund derer die Kommission eine Beschwerde entweder als unzulässig zurückweist, von den Parteien weitere Auskünfte einholt oder die Beschwerde der betroffenen Regierung zur Stellungnahme zustellt. Die Stellungnahme der Regierung wird dem Beschwerdeführer zur Erwiderung zugesandt. Nach Vorliegen der schriftlichen Stellungnahme beider Parteien berät die Kommission erneut und entscheidet entweder sofort über die Zulässigkeit der Beschwerde oder beschliesst, ergänzende Stellungnahmen einzuholen oder eine mündliche Verhandlung durchzuführen. Nach Durchführung dieses mehr oder minder aufwendigen Verfahrens erklärt die Kommission eine Beschwerde für zulässig oder für unzulässig. Im Falle der Unzulässigerklärung ist das Verfahren beendet. Falls eine Beschwerde für zulässig erklärt wird, versucht die Kommission eine gütliche Einigung zu erreichen und weist das Geschäft, falls eine Einigung nicht möglich ist, an das Ministerkomitee oder an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zur Entscheidung.

Die Kommission befasst sich nicht mit einer Beschwerde, wenn diese anonym ist, wenn sie mit einer bereits geprüften Beschwerde übereinstimmt oder einer anderen internationalen Instanz vorgelegt worden ist. Die Kommission erklärt schliesslich Beschwerden für unzulässig, die sie als unvereinbar mit den Bestimmungen der Konvention, für einen Missbrauch des Beschwerderechtes oder für offensichtlich unbegründet hält. Als offensichtlich unbegründet werden zahlreiche Beschwerden zurückgewiesen, gelegentlich auch solche, die einer beklagten Regierung zur Stellungnahme zugestellt wurden und Gegenstand einer ausführlichen mündlichen Verhandlung waren. Die Anforderungen, die die Kommission an die Begründetheit einer Beschwerde stellt, sind hoch, der Begriff der offensichtlichen Unbegründetheit in diesem Sinne etwas irreführend. Es wird deshalb auch etwa gesagt, die Kommission weise alle Beschwerden als unzulässig zurück, die nicht offensichtlich begründet seien. Diese Formulierung mag zwar übertrieben sein, umschreibt jedoch die Anforderungen, die an die Begründetheit einer Beschwerde gestellt werden, bedeutend anschaulicher. Bezüglich Ausweisung und Auslieferung verlangt die Kommission vom Beschwerdeführer keinen eigentlichen Beweis für die im Ausland drohende unmenschliche Behandlung. Sie hält Rückschaffungen bereits dann für unzulässig, wenn ernsthafte Gründe für die Annahme bestehen, der Betroffene werde im ausländischen Staat unmenschlich behandelt. Lediglich ein Indiz für eine solche Gefahr stellt die allgemeine Menschenrechtssituation im betreffenden Land dar, selbst wenn dort dauernde und schwere Verletzungen fundamentaler Menschenrechte begangen werden. Der Beschwerdeführer muss darüber hinaus die behauptete individuelle Gefährdung glaubhaft machen. Er muss durch eine entsprechende Begründung und sog. Prima-facie-Beweise zeigen, dass seine Befürchtungen begründet sind und als berechtigt erscheinen. Wesentliches Gewicht misst die Kommission auch dem Verhalten eines Beschwerdeführers bei. Behauptungen, die erst in einem späten Verfahrensstadium eingebracht werden oder die zu früheren Aussagen oder zu einem früheren Verhalten im Widerspruch stehen, werden kaum als glaubwürdig anerkannt.

6. Schlussbemerkungen

Auch wenn der Art. 3 EMRK nicht speziell im Hinblick auf das Flüchtlingsrecht konzipiert worden ist, hat er gerade in diesem Bereich grosse Bedeutung erlangt. Die Rechtsprechung der Kommission zu Art. 3 bewirkte im Rahmen des Ausweisungs- und Auslieferungsrechts eine Fortentwicklung und Konkretisierung des Konventionsrechtes. Selbst wenn nur wenige Beschwerden für zulässig erklärt worden sind, lässt sich die präventive Wirkung dieser Rechtsprechung in der Auslieferungs- und Ausschaffungspraxis der Konventionsstaaten klar nachweisen.

Trotz dieser grundlegenden Bedeutung der EMRK im Flüchtlingsrecht dürfte die Einreichung einer Individualbeschwerde für den Asylrechtspraktiker nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Denn die

EMRK gewährt, wie bereits erwähnt, keinen Anspruch auf Asyl und verbietet auch Ausschaffungen und Auslieferungen nur unter aussergewöhnlichen Umständen. Die Anforderungen, die die Kommission an den Nachweis drohender unmenschlicher Behandlung im Ausland stellt, sind, wie ebenfalls bereits dargelegt, recht streng.

Für den Praktiker ist weiter von Bedeutung, dass der Einreichung einer Individualbeschwerde keine aufschiebende Wirkung zukommt. Zwar kann gemäss Art. 36 der Verfahrensordnung die Kommission oder deren Präsident vorläufige Massnahmen anordnen, die im Interesse der Parteien oder der sachgemässen Durchführung des Verfahrens als wünschenswert erscheinen. Gestützt auf diese Bestimmung ersucht die Kommission in Ausschaffungsfällen die beschwerdebeklagten Staaten nicht selten, die angefochtenen Massnahmen nicht durchzuführen, bis über die Beschwerde entschieden ist. Da die Anordnung solcher Massnahmen einen recht massiven Eingriff in die Souveränität der Vertragsstaaten bedeutet, wird die Kommission heute wenig sorgfältig redigierten oder schlecht fundierten Beschwerden kaum aufschiebende Wirkung zuerkennen.

Auch die entstehenden Kosten schränken den Anwendungsbereich der Individualbeschwerde im Falle abgewiesener, von Ausschaffung bedrohter Asylbewerber ein. Zwar ist das eigentliche Verfahren kostenlos, doch ist die Redaktion einer erfolgversprechenden Beschwerde für den beauftragten Anwalt mit grossem Arbeitsaufwand verbunden. Das armenrechtliche Honorar, das dem Vertreter des bedürftigen Beschwerdeführers ausgerichtet werden kann, ist, gemessen an hiesigen Tarifen, bescheiden und nicht kostendeckend.

Wer im einen oder anderen Fall in Strassburg eine Verletzung des Refoulement-Verbotes rügen will, der sollte sich auch bewusst sein, dass sich seine Beschwerde gegen einen Staat richtet. Der Beschwerdeführer wird auf einen Prozessgegner treffen, der über eine sehr bedeutende Infrastruktur verfügt und der seine Interessen durch spezialisierte und sehr qualifizierte Vertreter verteidigen wird. Der Schriftenwechsel und auch die Verhandlungen vor der Kommission (die Parteivertreter können einer Art Kreuzverhör unterzogen werden) stellen hohe Anforderungen an die Parteien. Nebst einer sorgfältigen Redaktion der Beschwerde ist deshalb die vertiefte Einarbeitung in die Rechtsprechung der Kommission eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgversprechende Individualbeschwerde.

Christian Trenkel

Les restrictions de la liberté personnelle du requérant d'asile et de l'ex-requérant d'asile

I. Introduction

Droit constitutionnel non écrit mais fondamental, la liberté personnelle garantit non seulement la faculté d'aller et venir et l'intégrité corporelle mais aussi, selon la tendance affirmée par la jurisprudence depuis quelque deux décennies, toutes les manifestations élémentaires de la personnalité que ne protègent pas d'autres droits constitutionnels[1]. C'est des restrictions apportées en Suisse à cette liberté spécifiquement à l'égard des requérants d'asile (III) et des étrangers dont la demande d'asile a été rejetée définitivement (IV) qu'il sera question ici.

Trois observations préliminaires circonscriront ce thème:

a) Un aspect essentiel de cette liberté, que le droit constitutionnel suisse rapporte plutôt à la liberté d'établissement, ne sera pas abordé, soit la liberté d'aller et venir sous l'angle de la faculté de résider en Suisse, de la prohibition d'y séjourner ou de l'obligation d'en partir, dans les limites du principe du non-refoulement[2].

b) Resteront aussi de côté les restrictions de liberté applicables à toute personne se trouvant en Suisse, par exemple celles qui découlent de la détention préventive d'un prévenu d'une infraction, de l'exécution d'une peine prononcée par un juge ou de la privation civile de liberté à des fins d'assistance; car on traitera seulement des restrictions touchant les étrangers requérants et ex-requérants d'asile comme tels.

c) Les restrictions envisagées relèvent essentiellement des aspects traditionnels de la liberté personnelle que sont la sauvegarde de la liberté d'aller et de venir et celle de l'intégrité corporelle, la protection d'autres biens par ce droit fondamental étant à l'arrière-plan en ce domaine, en dépit des vexations multiples auxquelles peuvent être en butte des requérants d'asile; sous cet angle, la liberté personnelle recouvre en gros le «droit à la liberté et à la sûreté» que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme garantit à chacun[3].

Les réactions à l'afflux de requérants d'asile en Europe donnent une acuité particulière aux restrictions de liberté envisagées ici[4].

Le présent exposé est élaboré au début de 1987, soit au moment inconfortable ou, sur plusieurs points, les dispositions de la loi sur l'asile (LAs) applicables font l'objet de modifications prévues par la loi du 20 juin 1986[5] dont l'entrée en vigueur est suspendue à la votation populaire du 5 avril 1987. Sans faire aucun pronostic sur le sort de ce référendum, mais par commodité de langage, on indique comme ancien droit les dispositions de la loi sur l'asile qu'abrogerait la modification du 20 juin 1986 (aLAs) et comme nouveau droit celles qui résulteraient de cette loi (nLAs). Les amendements de l'ordonnance sur l'asile (OAs) que l'entrée en vigueur de la susdite modification légale entraînerait ne sont pas connues au moment de la rédaction de ce texte.

Ainsi délimité, le sujet ne concerne que les étrangers qui se trouvent en Suisse, ayant présenté une demande d'asile ou la présentant.

II. Les limites d'une restriction spécifique

Prétendre être un étranger qui, dans son pays d'origine ou le pays de sa dernière résidence, est exposé à une persécution notamment du fait de sa race, de sa religion ou de ses opinions politiques[6] et demander de ce fait la protection de la Suisse n'apparaît nullement constitutif d'une infraction pénale, si l'on se réfère au fond commun des notions juridiques élémentaires qui définissent un Etat fondé sur le droit. La personne requérante sollicite un statut. Supposé qu'elle le fasse à tort, en se méprenant sur les conditions de reconnaissance de ce statut voire en travestissant des faits, le refus qui lui sera opposé ne suffit pas pour qualifier un crime ou un délit.

Ceci n'empêche pourtant pas que ce que l'on appelle commodément le problème de l'afflux des requérants d'asile – et qui n'est pas moins le problème de notre incapacité d'appliquer nos règles dans une situation modifiée mais prévisible – a conduit certains cercles de l'opinion publique et même certains organes de l'application du droit sur l'asile en Suisse à un glissement des conceptions de fond tendant insensiblement à assimiler le requérant d'asile à un déliquant ou à un quasi-délinquant. Qu'il y ait des déliquants de droit commun parmi les requérants d'asile n'en est évidemment pas le motif, parce que cette circonstance n'est qu'exceptionnelle. Mais cette sourde inclination à criminaliser la demande d'asile n'est pas sans danger pour une saine application du droit, notamment pour le respect du droit fondamental qu'est la liberté personnelle. De surcroît, les lois n'étant pas adaptées à une telle propension, la procédure d'examen des demandes d'asile n'offre pas, et de loin, aux requérants des garanties comparables à celles dont nos codes de procédure pénale entourent le plus vil des criminels présumés.

Mais il ne suffit pas de formuler cette constatation. Il importe surtout de souligner qu'une telle déviation des conceptions, même si elle renoue avec des répulsions qui marquèrent l'histoire de la Deuxième Guerre mondiale en Suisse, se heurte absolument non seulement à notre garantie constitutionnelle de la liberté personnelle mais aussi à des règles de droit international qui lient notre pays.

L'aspect premier et fondamental de la liberté personnelle, soit la liberté et la sûreté, que protège la Convention européenne des droits de l'homme, n'autorise des privations de cette liberté que dans des cas énumérés limitativement. Un seul de ces cas pourrait éventuellement s'appliquer à des requérants d'asile, soit celui qui permet la détention d'une personne «pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours» (art. 5 ch. 1, lettre f CEDH).

Est-ce à dire que tout requérant d'asile tomberait a priori sous le coup de cette disposition exceptionnelle? Rien n'autorise une réponse affirmative.

De plus, il faudrait une base légale expresse, que réserve l'art. 5 ch. 1, in initio CEDH. Et les prérogatives essentielles habilitant la personne détenue à connaître les raisons de son arrestation (art. 5 ch. 2 CEDH) et à s'adresser à un juge (art. 5 ch. 4 CEDH) seraient alors liées à la privation de liberté.

Spécifiquement applicable à notre domaine, l'article 31 chiffre 1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés prohibe les sanctions pénales contre les réfugiés entrant ou séjournant irrégulièrement en Suisse en arrivant directement du pays où leur vie ou leur liberté était menacée[7].

Mais, au-delà de cette exculpation fondamentale, la Convention subordonne toute restriction aux déplacements des requérants d'asile – et la privation de la liberté personnelle en est la restriction extrême – à ce qu'elle soit nécessaire et temporaire, jusqu'à la régularisation de leur statut de réfugié ou jusqu'à ce qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays (art. 31 ch. 2). La Convention ne précise pas dans quel but ces restrictions peuvent être justifiées; mais ses auteurs envisageaient des motifs de sécurité ou des circonstances tenant à l'afflux important et soudain de réfugiés, ces restrictions pouvant, vu les circonstances, aller jusqu'au placement dans un camp ou à l'emprisonnement[8]. En droit, il reste indiscutable que cette notion de la nécessité d'une restriction doit être utilisée avec parcimonie, principe avec lequel est incompatible l'interprétation de nombre d'Etats appliquant «la détention quasi systématique de tout réfugié arrivant sur leur territoire»[9].

Il découle ainsi du droit international que les restrictions de la liberté du requérant d'asile sont conçues limitativement, pour demeurer proportionnées à des «nécessités» mal définies mais qui doivent l'être avec réserve. Il n'est pas douteux non plus qu'elles sont subordonnées à une base légale.

Ces principes essentiels ont été soulignés par le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, comité dont la Suisse est membre, dans sa session d'octobre 1986, rappelant d'ailleurs des conclusions antérieures: le comité a constaté «avec une profonde préoccupation qu'un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile dans différentes régions du monde font actuellement l'objet de détention ou de mesures restrictives similaires du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers en vue d'obtenir l'asile, dans l'attente d'une solution de leur situation». Après avoir exprimé que «la détention doit normalement être évitée», l'organe supérieur du Haut Commissariat pour les réfugiés en a ébauché les limites: «En cas de nécessité, on peut avoir recours à la détention, mais seulement pour des raisons prévues par la loi pour procéder à des vérifications d'identité, déterminer les éléments constitutifs de la demande de réfugié ou d'asile, traiter les cas où des réfugiés et des demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité ou se sont servis de faux documents afin d'induire en erreur les autorités de l'Etat dans lequel ils ont l'intention de demander asile, ou sauvegarder la sécurité nationale ou l'ordre public.» Il a enfin recom-

mandé «que les mesures de détention prises à l'égard de réfugiés et de demandeurs d'asile fassent l'objet de recours judiciaires et administratifs»[10].
Ces résolutions viennent à point nommé, dans une Europe souvent plus soucieuse des commodités de sa politique intérieure que du respect des engagements internationaux envers les persécutés: elles s'inscrivent dans le souci déjà exprimé par le Haut Commissariat pour les réfugiés de stigmatiser l'attitude de certains Etats qui incluent la «détention provisoire dans une politique générale et évidente ‹de dissuasion› contre l'arrivée future d'autres réfugiés», et de réprouver ces pratiques «détestables et en contradiction fondamentale avec les principes humanitaires et la notion même de protection internationale»[11].

III. Restrictions à la liberté du requérant d'asile

La loi sur l'asile ne formule pas littéralement la faculté pour l'autorité de restreindre la liberté personnelle du requérant d'asile comme tel. Cet effet découle cependant de certaines opérations liées à la procédure d'examen de la demande d'asile.

1. Mesures d'identification

La preuve de son identité qu'il incombe à l'étranger requérant d'asile d'apporter résulte du dépôt de papiers de légitimation sans que cela implique une limitation de sa liberté personnelle (art. 6, al. 1 OAs).
A défaut de production de tels papiers ou lorsque l'authenticité des pièces présentées est douteuse, l'identification du requérant peut ne pas résulter suffisamment de ses seules déclarations ou des témoignages des personnes qui disent le connaître. Parmi les mesures que l'autorité a la faculté d'imposer alors, la prise de photographies ou d'empreintes digitales constitue une atteinte à la liberté personnelle, même si elle n'est pas grave[12]. Jusqu'en 1987, la base d'une telle mesure, subsidiaire, est dans l'ordonnance, assortie de clauses propres à limiter l'usage et la conservation des données prélevées ainsi (art. 6a, al. 1 et al. 4 et 5 OAs). C'est ultérieurement dans la loi que devrait figurer, sans nuances littérales, la règle que l'autorité «prend les empreintes digitales et une photographie» du requérant d'asile (art. 15, al. 7 nLAs), même si, à lire le message du Conseil fédéral, on n'a apparemment entendu introduire qu'une faculté[13]. En dépit de la nouvelle formulation légale dépourvue de réserves, s'agissant d'une mesure prise non pas à l'égard de personnes prévenues ou suspectées d'avoir commis un crime ou un délit, mais aux fins de vérification d'identité, elle ne devrait pas être ordonnée systématiquement mais seulement lorsque l'identité ne peut pas être établie par d'autres moyens[14]. Les empreintes digitales des requérants d'asile sont enregistrées, avec celles notamment des personnes touchées par des enquêtes de police judiciaire, dans les fichiers de données du Service d'identification du Ministère public de la Confédération[15].

2. Appréhension personnelle du requérant

La loi ne dit rien de l'éventuelle faculté pour l'autorité d'appréhender la personne du requérant d'asile pendant quelque temps, aux fins de procéder aux premières mesures d'identification et d'investigation de sa situation, en une condition que l'on pourrait rapprocher de la garde à vue par la police avant une arrestation formelle. Il résulte du principe selon lequel une mesure restrictive de la liberté personnelle doit reposer sur une base légale que le requérant d'asile ne saurait être retenu contre son gré pour des formalités préalables. La question est certes oiseuse pour l'étranger qui présente sa demande d'asile à la frontière (art. 13 aLAs et 13 nLAs) ou qui est exposé à s'y faire refouler: il n'est libre – théoriquement – que de sortir de Suisse, ou de n'y pas entrer, l'enjeu immédiat de sa démarche étant la faculté de pénétrer dans le pays pour y attendre une décision sur sa demande; la restriction de liberté à laquelle il se trouve soumis est relative encore que, souvent, l'autre branche de l'alternative ne sera que le retour ou le renvoi dans le pays qu'il fuyait.
La loi nouvelle ne permettrait à un étranger de présenter une demande en Suisse que si le requérant y a une autorisation de résidence (art. 14, al. 1 nLAs), renvoyant à l'ordonnance du Conseil fédéral pour les autres cas (art. 14, al. 2 nLAs), alors que le droit antérieur assure cette possibilité également à l'étranger séjournant sans autorisation, tel le visiteur ou le touriste (art. 14 aLAs)[16]. C'est pour celui-ci que, sous le droit antérieur, se pose réellement une question irrésolue: l'autorité est-elle fondée à retenir temporairement un étranger, cas échéant sans document d'identité probant, pour éviter un refoulement qu'elle pourrait ordonner si l'intéressé n'avait pas présenté une demande d'asile? En droit, la réponse résulte de l'art. 19, al. 3 aLAs, qui sera analysé plus loin; mais la pratique suivie n'y a pas toujours correspondu.

3. Détention préventive et emprisonnement pour entrée illégale en Suisse

L'article 23 de la loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers frappe d'une peine allant jusqu'à six mois d'emprisonnement notamment celui qui entre illégalement en Suisse, par exemple avec de faux papiers.
Si cette disposition ne vise pas spécifiquement les requérants d'asile, elle peut leur être applicable, même si une règle particulière, introduite en 1948, «sur la base des expériences faites (...) pendant la guerre»[17], exclut la punissabilité de l'acte en faveur de celui qui se réfugie en Suisse «si le genre et la gravité des poursuites auxquelles il est exposé justifient le passage illégal de la frontière».
L'appréciation à faire peut être délicate, même si, postérieurement à cette loi, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés oblige les Etats contractants à ne pas appliquer de sanctions pénales aux réfugiés du fait de leur entrée et de leur séjour irréguliers si

ceux-ci résultent de raisons valables (art. 31 ch. 1). Fût-ce à l'égard de requérants d'asile dont la demande sera finalement rejetée, les cas où la sanction de l'article 23 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers pourrait être prononcée devraient être exceptionnels, compte tenu de la primauté et de la postériorité du texte conventionnel, d'une part, et du principe d'une interprétation prudente, sinon restrictive, des dispositions légales conduisant à punir[18].

Mais cela n'empêche pas que, de ce chef, des requérants d'asile soient exposés à des privations de liberté relevant de la procédure pénale, sous forme de détention préventive pendant l'enquête et pour l'exécution d'une peine prononcée en raison d'un acte ou d'un comportement délictueux lié à leur statut particulier.

4. Assignation d'un lieu de séjour

Pendant la procédure d'examen de sa demande, le requérant d'asile séjournant en Suisse doit se tenir à la disposition des autorités compétentes pour instruire cette demande (art.19, al. 3 aLAs et 19a, al. 1 nLAs), ce qui n'implique pas une limitation de liberté: il faut que l'autorité puisse atteindre l'intéressé, soit connaître son adresse, la loi nouvelle précisant les effets de l'omission du requérant de se soumettre à cette prescription (art.19a, al. 2 nLAs).

Mais il existe une règle plus restrictive, qui permet de désigner, et la loi nouvelle dirait, plus impérativement, d'assigner au requérant un lieu de séjour (art. 19, al. 3 aLAs et 20, al. 1 nLAs). En soi, une telle prescription ne fonde nullement une mesure d'internement; elle autorise seulement à imposer une commune de résidence[19], ce qui n'empêche pas le requérant de se déplacer librement hors des limites territoriales de cette commune.

Le placement dans un «home pour réfugiés» est lié, sous l'ancien droit, à ce que le requérant ne soit pas à même de subvenir à son entretien par ses propres moyens ou par l'aide d'un tiers – situation qui peut d'ailleurs tenir au refus, durable ou temporaire, d'une autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative (art. 21 LAs) – et que la collectivité doive l'assumer (art. 20, al. 1 aLAs complété par l'art. 8 OAs).

Le nouveau droit irait plus loin, en habilitant l'autorité à assigner un logement au requérant, notamment à l'héberger «dans un centre d'accueil» (art. 20, al. 2 nLAs), ceci indépendamment de ce que l'intéressé doive ou non être assisté; on a en effet entendu se réserver la possibilité de créer de grands centres d'accueil où se déroulerait la procédure d'asile[20]. Mais on n'a pas voulu de sanction à l'encontre de celui qui quitte sans autorisation le lieu de séjour qui lui a été assigné[20].

Le logement ou l'hébergement dans un centre d'accueil, même imposés, n'impliquent pas l'interdiction d'en sortir; mais, outre la restriction de liberté que constitue cette mesure également lorsqu'elle est couplée avec l'assistance, elle comporte inévitablement la limitation inhérente à la discipline ou au règlement du centre. Il peut y avoir plus que des nuances entre l'organisation nécessaire d'une vie collective et la restriction de la liberté de sortir sans contrôle, à laquelle la loi ne fournit pas de base.

Roland Bersier

Suite, à paraître dans «ASYL» 1987/2:
IV. Restrictions à la liberté de l'ex-requérant d'asile.
V. Observations finales.

Notes

[1] ATF 104 Ia 35, consid. 5a, JT 1979 IV 150; ATF 104 Ia 480, consid. 4; ATF 107 Ia 52, consid. 3a; ATF 111 Ia 341, consid. 3b.
[2] Voir *M. Gattiker,* Geltung des Rückschiebungsverbotes bei straffällig gewordenen und abgewiesenen Asylsuchenden, in: ASYL 1986/4, p. 4 ss, no 3.1.
[3] Art. 5 CEDH («Recht auf Freiheit und Sicherheit»).
[4] Voir, outre les préoccupations exprimées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après II), les contributions présentées lors de la session de l'ELENA (European Legal Network On Asylum), à Hambourg, les 28–30 novembre 1986, portant sur la détention, le choix du lieu de résidence des demandeurs d'asile et leur liberté de quitter le pays d'asile.
[5] FF 1986 II 681.
[6] Art. 1er, lettre A de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés; art. 1er du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés; art. 3 LAs.
[7] On verra que cette règle est ancrée à l'art. 23 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (ci-après III, ch. 3).
[8] *N. Robinson,* Convention relating to the Status of Refugees, New York 1953, p. 154.
[9] HCR, revue «Réfugiés», septembre 1984, Editorial: «Pourquoi emprisonne-t-on des réfugiés?».
[10] Rapport du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire sur sa trente-septième session, 15 octobre 1986, document A/AC. 96/688, p. 32: Conclusions sur la détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile, lettres a, b et e.
[11] HCR, revue «Réfugiés», septembre 1984, éditorial cité; voir aussi même revue, décembre 1986, Editorial: «La détention: une mesure exceptionnelle».
[12] ATF 107 Ia 138, consid. 5, JT 1982 IV 147; ATF 109 Ia 146, consid. 6, JT 1984 I 95, résumé.
[13] Message du 2 décembre 1985, FF 1986 I 24.
[14] ATF 109 Ia 146, consid. 6a précité.
[15] Ordonnance concernant le Service d'identification du Ministère public de la Confédération, du 1er décembre 1986 (RS 172.213.57, ROLF 1986, p. 2346), art. 8, al. 1, litt. d.
[16] Message du 31 août 1977, FF 1977 III 131.
[17] FF 1948 I 1277 ss, spécialement p. 1284.
[18] Voir, sur les questions qui se posent alors, *V. Lieber,* Zur Bestrafung illegal eingereister Asylbewerber, in: ASYL 1986/1, p. 2–4; arrêt du Tribunal fédéral, du 21 août 1986, in: Praxis, 1986, no 241, p. 829 ss.
[19] Message de 1985, FF 1986 I 25; voir *R. Bersier,* Droit d'asile et statut du réfugié en Suisse, Lausanne 1985, p. 38.
[20] Message de 1985, FF 1986 I 26.

Wir sind auf Ihre Mitarbeit angewiesen!

Teilen Sie uns Ihre Erfahrungen mit, schicken Sie uns interessante Entscheide, schreiben Sie Artikel, kritisieren Sie uns –
und abonnieren Sie ASYL!

Artikel und Zuschriften werden in ASYL in der vom Verfasser gewählten Landessprache abgedruckt.

Die kantonalen Protokolle als Basis für einen Asylentscheid

Sollte der Souverän am 5. April 1987 die Asylgesetzesrevision annehmen, würden die kantonalen Befragungsprotokolle in der Regel die Basis für den Asylentscheid des Bundesamts darstellen, «wenn nötig klärt es den Sachverhalt zusätzlich ab und befragt den Gesuchsteller persönlich» (Art. 16 Abs. 2 der Vorlage). Uns interessierte, wie denn eigentlich die *gegenwärtige Qualität* der Protokolle ist. Um uns einen stichprobenartigen Einblick zu verschaffen, haben wir von der SFH zusammen mit einem beigezogenen Juristen *76 kantonale Protokolle* angeschaut. Es handelt sich dabei um die Befragungsprotokolle derjenigen Personen, die in den vier Monaten Juli bis Oktober 1986 Asyl erhalten haben, nachdem sie in Anwesenheit eines Hilfswerksvertreters vom DFW befragt worden sind. Diese Durchsicht von Protokollen erhebt nicht den Anspruch, eine wissenschaftliche Untersuchung darzustellen. Vielmehr sollen einige interessante Aspekte beispielhaft aufgezeigt werden.

In keinem einzigen Fall konnte das kantonale Protokoll als *genügend* betrachtet werden, um gestützt darauf ohne Bundesbefragung Asyl erteilen zu können. Insoweit deckt sich unsere Beurteilung mit derjenigen der Bundesbehörde, die ja in all diesen Fällen eine eigene Befragung durchgeführt hat, obwohl das Gesetz einen positiven Aktenentscheid zulässt.

Recht viele Protokolle würden allerdings, wenn sie als einzige Basis der Entscheidung gälten, nach der heutigen Anerkennungspraxis zu *Ablehnungen* führen. Wir haben einige krasse Fälle herausgepickt – schliesslich wäre ja schon ein einziger Fehlentscheid für die betroffene Person verheerend.

Auf fünf Protokollen befand sich der *Dringend/Urgent-Stempel* der zuständigen Fremdenpolizei. Dies bedeutet, dass das Gesuch von der kantonalen Behörde als offensichtlich unbegründet betrachtet oder dass eine Rück- resp. Weiterschiebung in ein Drittland für möglich gehalten wurde. In einem Fall wurde zusätzlich der Vermerk «Keine Asylgründe» angebracht. Diese Fälle hätten nach neuem System wohl keine Chance.

Einige Protokolle waren derart klar in der *Negation jeglicher* von der Praxis akzeptierten *Asylgründe,* dass es glattweg unverständlich erscheint, weshalb diese Bewerber dennoch Asyl erhalten haben. Der Afghane mit der Begründung: «Politisch verfolgt war ich bisher in meiner Heimat nicht. Ich habe nur Angst vor einem Militärdienst an der Seite der Russen gegen meine eigenen Brüder»; hat ebenso Asyl erhalten wie sein Landsmann «Ma situation de vie était impossible en Afghanistan car je ne pouvais plus suivre mes études. Je n'avais pas envie de partir faire la guerre en faveur des troupes russes et contre les frères musulmans»; Umfang der Protokollaufzeichnung zur Asylfrage: 6 Zeilen). Ebenfalls anerkannt wurde der Tschechoslowake, von welchem der Parteibeitritt bis zum 35. Geburtstag verlangt wurde, ansonsten er seine jetzige Position verlieren und mit einer minderwertigen Arbeit Vorlieb nehmen müsste. Angesichts der strengen Praxis der Bundesbehörden ist nicht anzunehmen, dass es bei diesen Gründen blieb – sicherlich kamen bei der Zweitbefragung weitere und zwar relevante Gründe zum Vorschein. Würden solche von ihrer Aussage her als abschliessend erscheinende und für eine Asylgewährung unzureichende Begründungen nach revidiertem Gesetz nicht zwangsläufig zu einer Ablehnung führen?

Häufig geht aus den Protokollen auch ein *Misstrauen* und eine *Voreingenommenheit* des befragenden Beamten hervor. Unglaubwürdige Erzählungen über die Reiseroute und die Art der Einreise in die Schweiz führen beim Beamten oft dazu, die Aussagen des Asylbewerbers insgesamt als erlogen zu betrachten. Hier zwei Beispiele: «Wer hat Ihnen diese Story erzählt?»; «...immer, wenn Sie genaue Angaben machen sollen, bzw. auf konkrete Fragen antworten sollen, können Sie sich nicht erinnern, haben aber sofort eine entsprechende Ausrede anzubieten».

Der weitverbreitete Irrtum, dass nur die «unechten» Flüchtlinge *illegal in die Schweiz einreisen,* kann übrigens anhand dieser 76 Fälle wie folgt widerlegt werden: 52 dieser anerkannten Flüchtlinge sind seinerzeit illegal eingereist, weitere 4 Personen haben ohne Visum angeblich unkontrolliert einen Grenzübergang passiert, einer hat sich mit falschem Pass bei der Flughafenpolizei gemeldet, nur 17–19 Personen sind legal eingereist (keine Angaben bei 2 Personen). Ob all diese Asylsuchenden eingelassen worden wären, wenn sie sich an einem Grenztor hätten melden müssen?

Man muss sich nochmals vor Augen halten: Es geht hier nur um Personen, denen Asyl erteilt worden ist. Ist denn die Angst wirklich unberechtigt, dass nach gelungener Revision vermehrt Aktenentscheide und vermehrt Fehlentscheide gefällt würden? Mit einem letzten wörtlichen Zitat aus einem Fremdenpolizeiprotokoll einer der 76 positiven Fälle sei polemisch demonstriert, wie man aufgrund eines falsch notierten Textes zu einem Fehlurteil kommen kann – z. B. zum Urteil, FrePo-Protokolle seien generell schlecht: «Politisch verfolgt war ich in der Schweiz nicht. Weitere Asylgründe habe ich keine.»

Walter Stöckli



EMRK-Beschwerde Nr. 11933/86, A.A. c. Schweiz, Entscheid der Europäischen Menschenrechtskommission vom 14.4.1986

Art. 3 EMRK als Rückschiebungsverbot

Aus den Erwägungen:

1. Le requérant allègue qu'en cas d'expulsion en Turquie il serait exposé à des poursuites politiques, à une longue et lourde peine privative de liberté ainsi qu'à la torture. En l'expulsant en Turquie la Suisse se rendrait donc responsable, selon lui, d'une violation de l'article 3 de la Convention, qui stipule:
«Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.»
Le Gouvernement conteste l'allégation du requérant.
2. La Commission constate que selon sa jurisprudence constante la Convention ne garantit aucun droit de séjour ou droit d'asile dans un Etat dont on n'est pas ressortissant (cf. p. ex. No 1802/62, déc. 26.3.1963, Annuaire 6, pp. 463, 479). Le domaine de l'expulsion ne compte pas, par lui-même, au nombre des matières régies par la Convention (No 7256/75, déc. 10.12.1976, D.R. 8, p. 161). En conséquence, une mesure d'expulsion n'est pas, en elle-même, contraire à la Convention.
La Commission rappelle cependant que selon sa jurisprudence constante l'expulsion d'un étranger pourrait, dans des circonstances exceptionnelles, soulever un problème sous l'angle de l'article 3 de la Convention, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de croire que cet individu serait exposé dans le pays où il est expulsé à des traitements prohibés par cette disposition (No 8581/79, déc. 6.3.1980, D.R. 29, pp. 48, 62).
La Commission doit, par conséquent, examiner la question de savoir si en l'espèce il existe de telles circonstances exceptionnelles et s'il y a des raisons sérieuses de croire que le requérant serait exposé à des traitements prohibés par l'article 3.» (...)
«4. La Commission note qu'il existe une certaine incertitude en ce qui concerne les activités des requérant avant son départ de Turquie. En revanche, il est clair qu'en Suisse il a fait preuve d'une attitude critique envers le régime militaire en Turquie. Il a fait des déclarations publiques à ce sujet et il a participé à des manifestations de caractère politique. Son cas a été évoqué par la presse suisse.
La Commission a examiné si ces activités étaient de nature à créer un risque sérieux qu'en Turquie le requérant soit soumis à la torture ou à un autre traitement prohibé par l'article 3. Elle constate que les documents et les indices soumis par le requérant ne sont pas suffisants pour démontrer l'existence d'un tel risque.
La Commission a également considéré l'allégation du requérant selon laquelle il risque d'être poursuivi en justice du chef des articles 140 et 159 du Code pénal turc, ce qui signifierait qu'il serait poursuivi pour ses activités politiques. La Commission rappelle que, dans une affaire concernant une extradition, elle a déclaré ce qui suit:
«la règle énoncée, par exemple, à l'article 3 de la Convention européenne d'extradition, permettant de refuser l'extradition pour un délit politique, n'est pas reprise par la Convention dont le respect doit être assuré par la Commission; le fait d'accorder l'extradition pour un délit politique ne pourrait pas être considéré, en soi et sauf circonstances particulières, comme un traitement inhumain au sens de l'article 3 de la Convention... Néanmoins, s'il y a des raisons de craindre qu'une extradition, bien que requise exclusivement pour des infractions de droit commun, soit mise à profit pour poursuivre l'intéressé, en violation du principe de la spécialité, pour des délits politique ou même à raison de sa seule attitude politique, la Commission ne saurait écarter d'emblée la possibilité d'une violation de l'article 3 de la Convention» (No 10308/83, déc. 3.5.1983, à paraître dans D.R. 36).
La Commission considère que ces considérations valent mutatis mutandis pour un cas où l'intéressé se plaint non d'une extradition, mais d'une mesure d'expulsion qui selon lui l'exposerait à une poursuite politique. *De l'avis de la Commission une condamnation à une longue et lourde peine pour des motifs politiques serait de nature à soulever un problème sous l'angle de l'article 3.* A cet égard, il ne suffit pas de faire état d'une possibilité de poursuite judiciaire, mais il appartient à l'intéressé de démontrer qu'il existe un risque concret et sérieux qu'il soit poursuivi et condamné à une telle peine. Or, le requérant n'a pas démontré qu'un tel risque existe en l'espèce. En particulier, *il n'a pas montré que dans d'autres cas semblables au sien des peines privatives de liberté ont été prononcées récemment en Turquie.*» (...)
«Par ces motifs, la Commission déclare la requête irrecevable.»

Bundesgericht, 21. August 1986 i. S. F. u. C., Str. 315/1986.

Bestrafung illegal eingereister Asylbewerber / Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft / Rechtsmittel

Mit diesem Urteil hat das Bundesgericht eine gegen das in ASYL 86/1, S. 2ff. besprochene Urteil des Kantonsgerichts St. Gallen erhobene Nichtigkeitsbeschwerde abgewiesen. Die Verurteilten fochten jenes Urteil mit Beschwerde beim Bundesrat nach Art. 73 Abs. 1 lit. b VwVG an und machten geltend, ihre Verurteilung gemäss Art. 23 Abs. 1 ANAG verstosse gegen Art. 31 Ziff. 1 des Flüchtlingsabkommens von 1951.
Auf die Wiedergabe des Urteils kann hier verzichtet werden, da alle wichtigen Erwägungen in *Pr 75, Nr. 241* publiziert worden sind. Ein Abdruck der Erwägungen 1 und 4 findet sich auch, mit einem kurzen Kommentar versehen, in: plädoyer 6/86, S. 24.

Kommentar:

1. Erwägung 1 klärt die Rechtslage bezüglich der Art der Anfechtung eines letztinstanzlichen kantonalen Urteils, wenn eine Verletzung des Flüchtlingsabkommens gerügt wird. Bildet die Anwendbarkeit einer Bestimmung des Abkommens (hier Art. 31 Ziff. 1) eine *echte Vorfrage* für den Strafrichter, so ist dagegen die Nichtigkeitsbeschwerde an das Bundesgericht und nicht die Staatsvertragsbeschwerde an den Bundesrat zu ergreifen.
2. Das Bundesgericht äussert sich im weiteren (Erw. 4) zur Frage, ob das Kantonsgericht die Frage der Flüchtlingseigenschaft selber und ohne Beizug der Akten des Asylverfahrens prüfen durfte. Es bejaht dies. Soweit in den Erwägungen eine Abgrenzung zu BGE 111 IV 14 vorgenommen wird (dort war die asylrechtliche Frage nicht Vorfrage, sondern brauchte erst im späteren Stadium des Vollzugs geprüft zu werden), überzeugt die Argumentation. Hingegen findet keine klärende Auseinandersetzung mit der weiteren Frage statt, welche Konsequenzen ein *späterer, allenfalls positiver Asylentscheid* für den Schuldspruch im Strafverfahren hätte. Jedenfalls ist festzuhalten, dass eine *Revision* des Strafurteils damit kaum begründet werden könnte. Eine solche kann nämlich nicht auf eine bloss abweichende Rechtsauffassung einer anderen Instanz gestützt werden, sondern nur auf neue Tatsachen oder Beweismittel (vgl. Hauser, Kurzlehrbuch des schweiz. Strafprozessrechts, 2. A., S. 297; ferner etwa § 449 StPO/ZH und Art. 397 StGB). Ebensowenig wäre der Revisionsgrund des widersprüchlichen Urteils (Hauser, a. a. O., S. 301/2) gegeben, weil dabei nur zwei widersprüchliche Strafurteile in Betracht fallen. Möglich wäre eine Revision hingegen, wenn sich aus dem Asylverfahren neue, dem Strafrichter bisher nicht bekannte Tatsachen ergeben würden. Da ein positiver Asylentscheid indessen nicht motiviert wird, dürfte die Abklärung, ob eine vom Strafurteil abweichende Beurteilung im Zusammenhang mit neuen Tatsachen oder wegen einer anderen rechtlichen Würdigung erfolgte, nicht leicht vorzunehmen sein.
Der Umstand, dass angesichts der aktuellen Anerkennungspraxis im Asylverfahren Widersprüche der aufgezeigten Art wohl nur selten auftreten dürften, rechtfertigt deren grundsätzliche Inkaufnahme noch nicht. Sollten die Asylverfahren künftig weiter beschleunigt werden, so wäre dies ein zusätzlicher Grund, Strafverfahren wegen Art. 23 Abs. 1 ANAG im Hinblick auf Art. 25 AsylG bis zum Abschluss des Asylverfahrens zu sistieren. Dass sich offenbar die Asylbehörden dazu berufen fühlen, umgekehrt strafrechtliche Verurteilungen von Asylbewerbern vorwegzunehmen (vgl. ASYL 86/3, S. 15), kann für den Strafrichter kein Anlass sein, die Rolle der Asylbehörde zu übernehmen. V. Lieber

EJPD 12.6.1985
VPB 59/1986 I Nr. 3, S. 39ff.

Nichteintreten mangels Beschwerdelegitimation und wegen Rechtsmissbrauchs

Der in der *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden* publizierte Entscheid des Beschwerdedienstes des EJPD weckt in seiner Begründung einige grundsätzliche und verfahrensrechtliche Bedenken, obwohl er im Resultat nicht zu beanstanden ist, da es sich offenbar um eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts handelte.

Aus den Erwägungen (zitiert nach VPB):
«2. Nachdem der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren in aller Offenheit zugegeben hat, in keiner Weise verfolgt worden zu sein und für den Fall seiner Rückkehr in die Türkei mit keiner Verfolgung durch staatliche Organe rechnen zu müssen, sondern ausschliesslich aus wirtschaftlichen Gründen ein Asylgesuch gestellt zu haben, was er in seiner Beschwerde ohne jede Einschränkung bestätigt, steht zweifelsfrei fest, dass für ihn asylrechtliche Gesichtspunkte überhaupt keine Rolle spielen. Demzufolge kann er, bezogen auf das Asylgesetz, kein rechtlich schützenswertes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des vorinstanzlichen Entscheids haben. Er ist somit nicht beschwerdelegitimiert, weshalb auf seine Beschwerde nicht einzutreten ist.» (...)
«3. Zum gleichen Ergebnis gelangt man unter dem Gesichtspunkt des Verbotes des Rechtsmissbrauchs. (...) Der Beschwerdeführer hat mit der Einleitung des Asylverfahrens ein Ziel – nämlich in der Schweiz erwerbstätig sein zu können – angestrebt, das mit dem Asylgesetz und dessen Grundgedanken nichts zu tun hat. Sein Rechtsmissbrauch ist offensichtlich und würde geradezu belohnt, wenn sich das Departement trotzdem materiell mit der Beschwerde auseinanderzusetzen hätte.»

Kommentar:

Im Bundesverwaltungsverfahrensrecht ist bisher allgemein anerkannt, dass die Beschwerdelegitimation ein *rechtlich* geschütztes Interesse gerade nicht voraussetzt; es genügt das Vorhandensein eines *praktischen* Interesses als Vorbedingung, damit eine Beschwerde materiell zu prüfen ist. Ob die vom Beschwerdeführer angerufenen Rechtsvorschriften seine Interessen tatsächlich schützen, ist Frage der materiellen Beurteilung und nicht Eintretensfrage (s. dazu *Gygi,* Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. Bern 1983, S. 152f.). Soll nun für eine Sparte des Bundesverwaltungsrechts wieder das überholte Konzept des *«rechtlich geschützten Interesses»* gelten?
Auch wenn keine asylrelevanten Motive geltend gemacht werden, können doch gegen die Wegweisung andere valable Gründe – etwa humanitäre – vorgebracht werden, die von beiden Instanzen inhaltlich zu prüfen sind. Die Geltendmachung von «ausschliesslich anderen als den in Art. 3 Abs. 1 des AsylG genannten Gründen» ist nach Art. 7a Bst. f AsylV Grund für *Abweisung* wegen offensichtlicher Unbegründetheit, nicht aber für einen Nichteintretensbeschluss. Würde obiges Beispiel Schule machen, könnte dies dazu führen, dass alle Bewerber, deren Gesuch unter Art. 7a Bst. f AsylV subsumiert wird, nicht nur des Rechts auf persönliche Anhörung vor dem DFW, sondern auch des Beschwerderechts verlustig gehen. BT

Blick über die Grenze

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf BRD
Entscheidung vom 18.8.1986, Gesch.Z. 431-10638-84

Sri Lanka-Tamilen; Sicherheitslage im Süden, Gruppenverfolgung

Entscheidung: Der Antragsteller wird als Asylberechtigter anerkannt.

Aus den Erwägungen:
«Was die Gefährdung tamilischer Volkszugehöriger in den überwiegend von Singhalesen bewohnten Gebieten im Süden Sri Lankas betrifft, ist anzumerken, dass eine Wiederholung der pogromartigen Ausschreitungen vom Juli/August 1983 mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit droht. (...) Die damaligen Ausschreitungen gegen die Minderheit der Ceylon-Tamilen erfüllen die Merkmale einer Kollektivverfolgung (so OVG-NRW, Urteil vom 27.1.1984 – 19 A 10.363/81). (...)
Angesichts der Tatsache, dass schwere Rassenunruhen in der vergangenen Zeit in Sri Lanka stets nach wenigen Jahren der relativen Ruhe wieder ausgebrochen sind, und vor dem Hintergrund des anerkanntermassen weiter eskalierenden Rassenkonflikts zwischen Singhalesen und Tamilen kann von einer Konsolidierung der Verhältnisse keine Rede sein. (...)
Zur Beantwortung der Frage, ob es zuverlässige Feststellungen für die Annahme gibt, dass der srilankische Staat entgegen seiner Substitutenstellung bei den letzten Rassenunruhen bei Ausbruch etwaiger zukünftiger Ausschreitungen gegenüber Tamilen willens und in der Lage sein wird, diese wirksam zu unterbinden, bedarf es einer genauen Analyse seiner damaligen Haltung sowie der darauffolgenden Entwicklung im Hinblick auf eine etwaige Konsolidierung der innenpolitischen Verhältnisse und Festigung der Machtstrukturen. Derartige Feststellungen sind auch von besonderer Bedeutung in bezug auf den Wahrscheinlichkeitsgrad, mit dem eine Wiederholung der damaligen Unruhen droht. Dies gilt insbesondere, wenn – wie im Falle Sri Lankas – untergeordnete Staatsbedienstete wie Polizisten und Soldaten die Verfolgungsmassnahmen mitbegangen haben und darüber hinaus viele Anhaltspunkte dafür sprechen, dass sich selbst in hohen Regierungs- bzw. regierungsnahen Kreisen Hintermänner der offensichtlich von langer Hand vorbereiteten Übergriffe befanden. (Es folgt eine Analyse der Rolle von staatlichen und halbstaatlichen Institutionen im Vorfeld und während der 83er-Unruhen; Anm. Red.)
Bei Vorliegen derart instabiler Verhältnisse selbst innerhalb des Staatsapparates ist es besonders schwierig, eine zuverlässige Zukunftsprognose zu stellen, da nicht absehbar ist, welche Kräfte im Kampf um die Macht die Oberhand gewinnen werden. Dazu kommt im Falle Sri Lankas, dass sich bereits ein Drittel des Landes im Bürgerkrieg befindet und die innenpolitische Situation entsprechend angespannt ist. Nach Auffassung des Unterzeichnenden besteht die Gefahr, dass Anschläge im Süden bzw. besondere Erfolge der tamilischen Separatistenbewegungen bei den Bürgerkriegskämpfen im Norden und Osten, zu weit gehende Konzessionen der srilankischen Regierung in der tamilischen Autonomiefrage oder diesbezügliche Extrempositionen der srilankischen Opposition sowie entsprechende Presseveröffentlichungen der staatlich gelenkten Presse das innenpolitische Klima derart beeinflussen, dass jederzeit neue Unruhen in den überwiegend von Singhalesen bewohnten Gebieten – seien sie nun gelenkt oder spontan – ausbrechen können (...), wobei keine Bereitschaft der Sicherheitskräfte zur Schutzgewährung gegenüber Tamilen besteht (Auskunft des Auswärtigen Amtes vom 8.4.1986). (...)
Soweit das Bundesverwaltungsgericht (...) in seiner Zukunftsprognose im Hinblick auf die Sicherheitssituation der Tamilen im Süden davon ausgeht, dass das Schutzsuchen von Tamilen aus dem Norden im Süden des Landes auf eine dort gebotene Sicherheit vor Übergriffen hindeutet, ist festzustellen, dass inzwischen ‹der tamilische Exodus aus dem Süden der Insel in den Norden anhält›. (...)
Die Analyse der gegenwärtigen Situation auf Sri Lanka zeigt, dass in der Staatswirklichkeit dieses Landes von der Vorherrschaft einer Volksgruppe über andere ausgegangen wird und dass staatliche Massnahmen gegenüber Mitgliedern der tamilischen Minderheit in einer Vielzahl von Fällen nur vordergründig aus Gründen der Terrorismusbekämpfung bzw. der Notwendigkeit der Sicherung der staatlichen Einheit getroffen werden. Oftmals sind sie nur der Anlass, tamilische Volkszugehörige aus in der Genfer Konvention genannten Gründen zu verfolgen.»(...)
(Das 29seitige Urteil kann gegen DM 3,– bei der ZDWF, Hans-Böckler-Strasse 3, D-5300 Bonn 3, bezogen werden.)

16 Publikationen

Neuerscheinungen

Racismes et races; Histoire, science, pseudo-science et politique, 123 p., Georges Peters, Editions d'en bas, Case 304, 1017 Lausanne 17, Fr. 25.– (1986)

Wer hat Angst vorm schwarzen Mann? Die Schweiz und ihre Flüchtlinge, 296 S., Hrsg. Müller, Nabholz, Schönbächler, Zwicky, Limmat Verlag Genossenschaft, 8005 Zürich, Fr. 29.– (1986)

Die Familie im Völkerrecht, 129 S., Anna Barbara Weber, Schulthess Polygraphischer Verlag Zürich, Fr. 38.– (Zürcher Diss. 1986)

Kurdistan und die Kurden, Bd. 2 (Türkei und Irak – Fortsetzung), 235 S., Ismet Chérif Vanly, Hrsg. Gesellschaft für bedrohte Völker, Postfach 2024, BRD-3400 Göttingen, Fr. 19.80 (Okt. 1986)

Türkei, 177 S., Faruk Şen, Verlag C.H. Beck München, Fr. 19.80 (1986)

Fluchtpunkte – Menschen im Exil

(Buchbesprechung)

Als ich dieses Buch gelesen habe, dieses chronologisch geordnete Aneinanderreihen von individuellen Flucht- und Flüchtlingsgeschichten, ist mir wieder einmal aufgegangen, wie einzigartig die Lebensgeschichte jedes Flüchtlings ist. In den drei Jahren juristischer Arbeit in der Flüchtlingshilfe habe ich zunehmend Probleme zusammengefasst, katalogisiert, schematisiert und nach Fallgruppen geordnet: das Problem der Nachfluchtgründe, die Tamilen aus dem Süden, die Verfolgung durch nichtstaatliche Stellen – alle Fälle als Teil eines Problemkreises, zu dem man sich längst seine Meinung gebildet hat. Im Buch *Fluchtpunkte* melden sie sich nun zu Wort – nicht mehr als Fälle, sondern mit der Stimme von Menschen.

Symptomatisch ist wohl, dass mich diese flüssig und lebensnah geschriebenen Erlebnisberichte von anerkannten Flüchtlingen und Asylbewerbern (z.T. von Schweizern notiert) nicht vorab an meine Arbeit erinnert haben, sondern an Ereignisse, die schon Jahre zurückliegen: an den ungarischen Pfarrer, der bei meinen Eltern verkehrte – an die Diskussion unter Freunden, wie wir den Bundesrat dazu zwingen könnten, 10 000 Indochinesen aufzunehmen – an meine Begegnung mit Chodon K., die ich im Tibeterlager in Ladakh näher kennengelernt hatte – an das Abendessen vor zehn Jahren bei der Familie B., über deren späteres Leben ich auf S. 180ff. des Buches etwas erfahre...

Ich merke, wie diese Erinnerungspunkte nicht mit Linien verbunden sind. Die Geschichten der Leute gingen weiter, gehen weiter. Auch diejenigen «meiner Fälle» aus meiner Arbeitstätigkeit gehen weiter. Über dieses Weiterleben gibt *Fluchtpunkte – Menschen im Exil* Auskunft, beispielhaft natürlich, punktuell. Und doch sind es eher Fluchtlinien, zurückführend zum Fluchtpunkt, weiterführend in spätere Generationen, für welche die Flucht ein abstraktes Geschehnis sein wird, wie sie es auch für mich trotz aller Kenntnisse und Gespräche letztlich ist.

Wenn dieses Buch mich und andere «Fallbearbeiter» veranlasst, ab und zu wieder den Menschen hinter den grauen Dossierdeckeln zu suchen, hat es mehr erreicht, als seine Verfasser erwarten durften. Der Flüchtling von S. 195 hat das Schlusswort: «Ich hatte manchmal das Gefühl, dass man mich mehr als ein Problem sah, das es zu lösen galt, anstatt mich vorerst als Menschen mit persönlichen Eigenarten anzunehmen und zu akzeptieren.» W. Stöckli

Fluchtpunkte – Menschen im Exil, 352 S., Hrsg. Rudolf Karlen, Lenos Verlag, Wallstrasse 9, 4051 Basel, Fr. 28.– (Sept. 86)

✂- -

Bestelltalon

Ich abonniere die Zeitschrift ASYL:

☐ ab 1987 zu Fr. 30.–/Jahr

☐ Nrn. 86/1–4 zu Fr. 20.–

Name _____

Strasse _____

PLZ u. Ort _____

Datum _____ Unterschrift _____

Einsenden an: SFH, ASYL, Postfach 279, 8035 Zürich

Splitter

Ausschaffungshaft per bundesrätliches Kopfnicken

Wir Ewiggestrigen wehren uns gegen die in der ANAG-Revision vorgesehene *Einführung der Ausschaffungshaft.* Dabei hat sie der Bundesrat längst «bewilligt». Er verabschiedete an seiner Sitzung vom 17.9.85 ein umfangreiches Massnahmenpaket und nahm gemäss Protokoll zur Internierung wie folgt Stellung: «Von der Praxis des Departements (EJPD), zur Sicherstellung des Vollzuges von Wegweisungen nötigenfalls kurzfristige Internierungen in geschlossenen Anstalten anzuordnen, wird zustimmend Kenntnis genommen.» Unbekannt bleibt, wann das EJPD sich entschlossen hat, die Ausschaffungshaft einzuführen, was «nötigenfalls» bedeutet und wie lang «kurzfristig» höchstens sein darf. Möglicherweise würde das revidierte ANAG sogar eine Liberalisierung bedeuten, verlangt es doch wenigstens nach 48 Stunden einen richterlichen Entscheid.

Stellungnahmen

Seit Wochen nimmt der Delegierte für das Flüchtlingswesen Stellung, Stellung und nochmals Stellung. Gut, dass der Herr Oberst zwischendurch auch wieder einmal Achtungstellung nehmen darf – sie wirkt lockerer.

Statistik 1986

	1986	1985	1984
Asylgesuche	8546	9703	7435
DFW-Entscheide total	8879	8083	4078
positive Entscheide	820	939	640
negative Entscheide	5781	5658	1982
formelle Entscheide (Rückzüge, Ausreisen)	2278	1486	1456
Anerkennungsquote (Anteil der positiven Entscheide am Total)	**9,2%**	11,6%	15,7%
Pendente Fälle			
bei der 1. Instanz	15007	15387	13470
bei der 2. Instanz	6463	5533	8539
	21470	20920	22009
Negativ entschieden, aber nicht zugestellt wurden ferner die Gesuche von 720 tamilischen Asylbewerbern, deren Rückkehr nach Sri Lanka vorderhand unzumutbar ist.			
Die wichtigsten Herkunftsländer waren	Türkei 4066	Türkei 3844	Türkei 2639
	Iran 951	Sri Lanka 2764	Sri Lanka 1236
	Sri Lanka 593	Zaire 442	Zaire 756
	Pakistan 392	Angola 371	Chile 487
Vom Bund ausgesprochene Internierungen	735	160	65
davon in Anstalten	143		
mit freier Unterbringung	592		

Quelle: DFW-Statistik vom 28./29.1.1987