



Regierungsrat

Luzern, 23. August 2016

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 182

Nummer: A 182
Protokoll-Nr.: 840
Eröffnet: 21.06.2016 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Fanaj Ylfete und Mit. über Minderjährige in Administrativhaft

A. Wortlaut der Anfrage

Vorbereitungshaft, Ausschaffungshaft und Durchsetzungshaft werden im Ausländerrecht als Administrativhaft zusammengefasst. Administrativhäftlinge sind keine verurteilten Straftäter. Grundsätzlich ist der Vollzug des Asyl- und Ausländerrechts in der Schweiz Sache der Kantone. Bei den ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen handelt es sich um Ermessensbestimmungen, über deren Eignung der Kanton einzelfallweise zu befinden hat. Während das Schweizer Gesetz die Administrativhaft für Kinder bis und mit 15 Jahren ausschliesst, ist die Inhaftierung älterer Minderjähriger unter Auflagen erlaubt. Allerdings dürfen sie nicht mit Erwachsenen oder Personen, welche sich in Untersuchungshaft befinden, inhaftiert werden («Schlussbemerkungen zum zweiten, dritten und vierten Staatenbericht der Schweiz des Uno-Kinderrechtsausschusses» an die Schweiz vom 4. Februar 2015, Ziffer 72).

Die Praxis von Minderjährigen in Administrativhaft in der Schweiz verstösst gegen die Uno-Kinderrechtskonvention, da die Haftbedingungen nicht dem Kindeswohl entsprechen. Die Anzahl der minderjährigen Ausschaffungshäftlinge ist in den vergangenen Jahren leicht zurückgegangen: von 176 im Jahr 2011 auf 131 im Jahr 2014. Im vergangenen Jahr wurden jedoch wieder mehr minderjährige Ausschaffungshäftlinge gezählt (www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/die-schweiz-setzt-teenager-in-abschiebehft/story/24549225 sowie «Zweiter, dritter und vierter Bericht der Schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes» vom 20. Juni 2012, Ziffer 410–414). Einige Kantone – zum Beispiel Basel – verzichten aber bewusst darauf, Minderjährige zu inhaftieren, da der Haftvollzug kaum je kindergerecht ausgestaltet werden kann und die Haft oft sehr traumatisierend wirkt.

Die SP-Fraktion hat deshalb folgende Fragen zu Minderjährigen in Administrativhaft:

1. Wie viele Minderjährige waren im Kanton Luzern in den letzten zehn Jahren in Administrativhaft?
2. Wurden dabei Minderjährige in Administrativhaft von den Erwachsenen getrennt inhaftiert? Wie viele Jugendliche wurden dabei von Erwachsenen getrennt inhaftiert, wie viele mit Erwachsenen?
3. Welche Massnahmen will der Kanton Luzern treffen, um Minderjährige im Vollzug von Erwachsenen zu trennen und die Haft dem Kindeswohl entsprechend zu gestalten?
4. Der Kanton Luzern ist verantwortlich für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Was gedenkt der Kanton Luzern zu tun, um seinen Verpflichtungen im Rahmen der Kinderrechtskonvention nachzukommen und die Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses an die Schweiz umzusetzen?

5. Gedenkt der Kanton Luzern, künftig auf die Administrativhaft für Minderjährige zu verzichten, so wie dies beispielsweise auch der Europarat fordert?

Fanaj Ylfete
Odermatt Marlene
Zemp Baumgartner Yvonne
Fässler Peter
Meyer Jörg
Schär Fiona
Budmiger Marcel
Truttmann-Hauri Susanne

Züsli Beat
Candan Hasan
Mennel Kaeslin Jacqueline
Meyer-Jenni Helene
Schneider Andy
Agner Sara
Roth David
Pardini Giorgio

B. Antwort Regierungsrat

Vorbemerkungen: In der Justizvollzugsanstalt Wauwilermoos (JVA-WWM) besteht seit 2010 eine eigene Abteilung für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft gemäss Ausländergesetz (AuG). 14 Personen können in einem vom übrigen Vollzugsbetrieb abgetrennten Bereich untergebracht werden. Vor 2010 wurde der Bedarf an Plätzen für die Ausschaffungshaft innerkantonale mit dem Gefängnis Sursee (als Aussenstelle der Justizvollzugsanstalt Grosshof, aufgehoben seit 2010), aber auch mit ausserkantonalen Platzierungen abgedeckt.

Konkret werden diese Haftformen zur Durchsetzung der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen vollzogen:

- Vorbereitungshaft (Art. 75 AuG)
- Ausschaffungshaft (Art. 76 und 77 AuG)
- Durchsetzungshaft (Art. 78 AuG)

Für Personen, die aufgrund von Fremd- oder Selbstgefährdung nicht in der JVA-WWM untergebracht werden können, besteht in der Justizvollzugsanstalt Grosshof (JVA-GRO) eine Einzelzelle, die ebenfalls vom normalen Strafvollzug getrennt ist. Zudem werden aktuell immer wieder Personen auch ausserkantonal platziert.

Zwischen 2010 und Mitte 2016 wurden gesamthaft gegen 1000 Personen bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 20 Tagen in Administrativhaft versetzt.

Zu Frage 1: Wie viele Minderjährige waren im Kanton Luzern in den letzten zehn Jahren in Administrativhaft?

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) kann Angaben seit 2008 auswerten. Das Amt für Migration (Amigra) führt selber keine Statistik. Zwischen 2008 und 2016 hat das Amigra in 15 Fällen eine Administrativhaft für Minderjährige angeordnet. Alle Personen waren dabei älter als 16 Jahre (die allermeisten davon 17 oder kurz vor 18 Jahre). Die letzten drei Fälle datieren aus dem Jahr 2014.

Zu Frage 2: Wurden dabei Minderjährige in Administrativhaft von den Erwachsenen getrennt inhaftiert? Wie viele Jugendliche wurden dabei von Erwachsenen getrennt inhaftiert, wie viele mit Erwachsenen?

Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, werden bei einer innerkantonalen Platzierung Häftlinge in Administrativhaft getrennt von Personen im übrigen Strafvollzug untergebracht. Somit kommen Jugendliche nicht in Kontakt mit erwachsenen Straftätern oder Untersuchungshäftlingen. Neun Personen wurden in der Ausschaffungshaft in der JVA-WWM respektive vor 2010 im Ausschaffungsgefängnis Sursee platziert. In drei Fällen wurde die Administrativhaft ausserkantonal im Gefängnis Sarnen (OW), im Gefängnis Bässlergut (BS) und im Kantonsgefängnis Biberbrugg (SZ) vollzogen.

Die seither letzten drei Haftanordnungen im Jahr 2014 dauerten jeweils zwei Tage und wurden bei der Luzerner Polizei respektive im Grosshof in Einzelhaft vollzogen. Es handelte sich dabei nicht um Asylfälle, sondern um mehrfach straffällige, illegal anwesende Jugendliche.

Zu Frage 3: Welche Massnahmen will der Kanton Luzern treffen, um Minderjährige im Vollzug von Erwachsenen zu trennen und die Haft dem Kindeswohl entsprechend zu gestalten?

Wir werden uns auch in Zukunft an die gesetzlichen Vorgaben halten. Grundsätzlich ist es nach Artikel 80 Absatz 4 des Ausländergesetzes (AuG, SR Nr. 142.20) möglich, eine Person über 15 Jahren in Ausschaffungshaft zu nehmen. Allerdings wird auch – wenn immer möglich – ein Weg ohne Haft gesucht. Im Falle einer Haftverfügung wird die Administrativhaft für Minderjährige im Kanton Luzern mit Verweis auf Artikel 37 Absatz b der Kinderrechtskonvention (KRK) nur als letztes Mittel und so kurz wie möglich angeordnet.

Zu berücksichtigen ist, dass bei unbegleiteten Minderjährigen die Vertrauensperson in die angeordneten Massnahmen einbezogen und vorgängig über die Haftanordnung informiert werden muss (Art. 80a Abs. 6 AuG). Konform mit Art. 37 Abs. d KRK bleiben damit der Zugang zu einem rechtskundigen Beistand und die Möglichkeit, die Administrativhaft anzufechten auch für einen unbegleiteten Minderjährigen gewahrt. Die bisherige Rechtsprechung geht davon aus, dass eine Ausschaffungshaft für Jugendliche nicht von der Ausschaffungshaft von Erwachsenen getrennt werden muss. Hingegen ist die Trennung zwischen Minderjährigen in Administrativhaft und Untersuchungshäftlingen und/oder Strafgefangenen gewährleistet.

Mit der geplanten interkantonalen Institution für die Unterbringung von Administrativhäftlingen aus verschiedenen Kantonen der gleichen Asylregion würde es möglich, die Minderjährigen in einer Gruppe separat von den Erwachsenen unterzubringen und ihren Bedürfnissen mittels spezifischer Räumlichkeiten und altersgerechter Alltagsgestaltung gerecht zu werden. Der Kanton Luzern unterstützt dieses Vorhaben. Bis dies umgesetzt ist, hat der Kanton Luzern seit 2015 die Möglichkeit, wieder mehr Personen im Flughafengefängnis Zürich zu platzieren. In diesem Ausschaffungsgefängnis ist eine Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen möglich.

Zu Frage 4: Der Kanton Luzern ist verantwortlich für die Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Was gedenkt der Kanton Luzern zu tun, um seinen Verpflichtungen im Rahmen der Kinderrechtskonvention nachzukommen und die Empfehlungen des Kinderrechtsausschusses an die Schweiz umzusetzen?

Die KRK gilt für die ganze Schweiz. Der Bundesrat hat bei der Ratifikation einen entsprechenden Vorbehalt angebracht. So sind bei der Ausschaffungshaft Jugendliche nicht zwingend von Erwachsenen zu trennen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die Herkunft aus derselben Kultur oder aus dem gleichen Sprachraum bei einer Haft entscheidender für das Kindeswohl sein kann, als die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen: Letzteres würde faktisch Einzelhaft oder vollständige Isolation nach sich ziehen. Ebenso ist dem Kindeswohl besser gedient, wenn der oder die Minderjährige gemeinsam mit erwachsenen Familienangehörigen untergebracht werden kann. Bei der Anordnung einer Administrativhaft berücksichtigt das Amigra, dass die erwachsenen Familienangehörigen und der oder die Minderjährige zusammen bleiben, sei es bei der Unterbringung bei der Polizei oder in einer gemeinsamen Zelle in einem Ausschaffungsgefängnis.

Der Kinderrechtsausschuss empfiehlt die Errichtung angemessener Haftanstalten, damit Kinder nicht zusammen mit Erwachsenen inhaftiert werden. Die oben erwähnte geplante interkantonale Institution würde dies ermöglichen.

Zu Frage 5: Gedenkt der Kanton Luzern, künftig auf die Administrativhaft für Minderjährige zu verzichten, so wie dies beispielsweise auch der Europarat fordert?

Wie bisher werden wir auch zukünftig eine Ausschaffungshaft für Minderjährige nur mit Zurückhaltung und als letztes Mittel anordnen. Wir können aber eine solche Massnahme nicht ausschliessen. Insbesondere im Dublin-Verfahren zeichnet sich ab, dass unbegleitete Minderjährige nur noch in Ausnahmefällen inhaftiert werden. Diese werden nur im Rahmen einer Familienzusammenführung in einen Dublin-Staat überführt, so dass kaum Gründe für ein Untertauchen bestehen, die die Anordnung einer Administrativhaft rechtfertigen würden.