

10/SN-192/ME

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STELLUNGNAHME

**zum Entwurf eines
Bundesgesetzes, mit dem das Asylgesetz 2005 und das
Fremdenpolizeigesetz 2005 geändert werden**

11. Oktober 2010

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sofern nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

GRUNDSÄTZLICHES

Die vorgenommenen Änderungen sind nicht geeignet, den Charakter der im Entwurf enthaltenen „Mitwirkungspflicht“ als menschenrechtswidrige Pauschalhaft zu verhindern bzw. dienen dazu, Schutzsuchende mit der ebenso menschenrechtswidrigen Androhung einer solchen Haft zum Verbleib in der Erstaufnahmestelle zu bewegen. Einmal mehr werden Asylwerber lediglich als Sicherheitsrisiko betrachtet und nicht als besonders schutzbedürftige Personen.

Amnesty International verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Ausführungen des UNHCR in seiner Stellungnahme an den Verfassungsgerichtshof im Verfahren G 237, 238/03-2, wonach staatliche Zwangsmaßnahmen gegen Asylsuchende auf ein Minimum beschränkt werden sollten, da sie der Herstellung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Asylsuchenden und Behörden – eine wichtige Voraussetzung für die effektive und korrekte Erhebung des Sachverhalts im Asylverfahren – abträglich sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

Wie schon in der Stellungnahme vom Februar 2010 (Stellungnahme von Amnesty International zum Entwurf einer „Aufenthaltsverpflichtung“ von Asylwerbern im Zulassungsverfahren vor dem Bundesasylamt) dargelegt wurde, ist gemäß der Rechtssprechung des EGMR für eine Freiheitsentziehung kennzeichnend, dass die körperliche Bewegungsfreiheit dadurch eingeschränkt wird, dass der Betroffene daran gehindert wird, einen bestimmten Raum oder Ort zu verlassen. Maßgeblich ist demnach, ob der Betroffene den Aufenthaltsort jederzeit verlassen kann, ohne mit einem physischen Zugriff rechnen zu müssen. Auch im PersSchFrG ist der Schutz der körperlichen Bewegungsfreiheit natürlicher Personen explizit verankert. Staatliche Maßnahmen, welche einem Menschen die Freiheit entziehen, d. h. seine freie Entscheidung (!) über seinen Aufenthaltsort beschränken und ihn zu einem unfreiwilligen Verbleiben an einem bestimmten begrenzten Ort verhalten oder ihm eine bestimmte Bewegungsrichtung aufzwingen¹, stellen Eingriffe in dieses Grundrecht dar. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung v. 12.12.1992, Slg 13300 die generelle Pflicht zum Aufenthalt in einem „als Überprüfungsstation eingerichteten Teil“ eines Flüchtlingslagers während eines laufenden Verfahrens (auch wenn dort ein gewisses Maß an „interner“ Bewegungsfreiheit bestünde) als freiheitsentziehende Maßnahme angesehen.

Zwar wird laut der ständigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht jede Beschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit als Freiheitsentzug gewertet, jedoch fällt es jedenfalls in den Schutzbereich dieses Grundrechts, „wenn im Wege des Zwanges persönliche Ortsveränderungen entweder überhaupt unterbunden oder auf bestimmte nach allen Seiten hin begrenzte Örtlichkeiten oder Gebiete eingeschränkt werden“².

§ 15 Abs 3a des vorliegenden Entwurfs sieht vor, dass Asylwerber für einen Zeitraum von 120 Stunden nach Asylantragstellung verpflichtet sind, sich durchgehend in der Erstaufnahmestelle zur Verfügung zu halten.

Die Hemmung der 120-Stunden-Frist an Wochenenden bzw. Feiertagen, sowie die fehlende Beschränkung der Mitwirkungspflicht auf die Amtstunden der verfahrensführenden Behörde, wie auch im Falle von § 15 Abs 3b (Ausschluss von der Versorgung bzw. Entziehung der Versorgung), sowie die mangelnde Verpflichtung der Behörde, die in § 29 Abs 6 Z 1 – 8 vorgesehenen Verfahrens- und Ermittlungsschritte in dieser Zeit auch tatsächlich durchzuführen und abzuschließen, zeigen deutlich, dass der Entwurf nicht die effiziente Arbeit der Asylbeamten vor Augen hat, sondern ein Wegsperren oder Verwahren von Asylwerbern.

In seinem Erkenntnis vom 15.10.2004 (G 237/03 ua) hat der Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit des § 34b Abs 1 Z 1 und Z 3 AsylG 1997 idF 2003 (Verhängung der Schubhaft bei ungerechtfertigtem Entfernen aus der Erstaufnahmestelle) deshalb als gegeben angesehen, weil sich die Asylwerber nicht ständig in der Erstaufnahmestelle aufhalten mussten und ein ungerechtfertigtes Entfernen aus der Erstaufnahmestelle nur dann vorlag, „wenn der Asylwerber trotz Aufforderung zu den ihm vom Bundesasylamt gesetzten Terminen nicht kommt“, sohin der zwangsweise Aufenthalt in der Erstaufnahmestelle nur für den Fall vorgesehen war, dass der Asylwerber für eine ihm rechtzeitig bekannt gegebene angemessene Zeitspanne, etwa für eine Einvernahme oder ärztliche Untersuchung udgl., persönlich benötigt wird.

Über diese engen Grenzen einer zulässigen „Aufenthaltsverpflichtung“ geht der vorliegende Entwurf jedoch hinaus: Der zwangsweise Aufenthalt ist nicht auf Fälle der Mitwirkung am Verfahren beschränkt und das Verlassen der Erstaufnahmestelle zu anderen Zeiträumen, bei denen eine Mitwirkung am Verfahren nicht möglich ist (keine Termine, Abendstunden, Wochenenden, gesetzliche Feiertage, ...),

¹ Vgl. Walter Berka, Die Grundrechte – Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich, Rz 397

² VfGH G 237/03, Erk. v. 15.10.2004

wird prinzipiell als ungerechtfertigt angesehen. Die im Entwurf vorgesehene Aufenthaltpflicht geht folglich über die Grenze dessen hinaus, was der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung noch als zulässig angesehen hat und stellt eine freiheitsbeschränkende Maßnahme iSd Art 2 PersFrG dar.

Im vorliegenden Entwurf ist keine Möglichkeit vorgesehen, eine Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Freiheitsentziehung zu beantragen.

Gemäß Art 5 Abs 4 MRK hat jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist.

Laut Rechtssprechung des EGMR muss wegen der Auswirkungen eines Freiheitsentzuges auf die Grundrechte der betroffenen Personen eine gerichtliche Prüfung den Anforderungen entsprechen, die Art. 6 EMRK aufstellt (EGMR, Garcia Alva/Deutschland, Urt. v. 13.2.2001).

Gemäß § 24 Abs 4 des Entwurfs entfernt sich ein Asylwerber ungerechtfertigt aus der Erstaufnahmestelle, wenn er

1. der Mitwirkungspflicht gemäß § 15 Abs 3a unterliegt und nicht in der Erstaufnahmestelle angetroffen werden kann oder
2. trotz Aufforderung zu den ihm vom Bundesasylamt im Zulassungsverfahren gesetzten Terminen nicht kommt oder auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, er werde einen solchen Termin nicht einhalten, und er in der Erstaufnahmestelle nicht angetroffen werden kann.

Der Begriff „nicht in der Erstaufnahmestelle angetroffen werden kann“ ist zu unbestimmt – weder wird erläutert, wer den betroffenen Asylwerber sucht, noch wie lange dieser gesucht werden soll, wo genau dieser aufhältig sein soll etc. Die derzeit vorliegenden technischen Einrichtungen, z. B. in Traiskirchen, sind keinesfalls ausreichend, um gewährleisten zu können, dass ein Asylwerber auch wirklich bemerkt, dass nach ihm gesucht wird. So könnte es derzeit vorkommen, dass sich ein Asylwerber gerade bei einem staatlichen Flüchtlingsberater befindet und deshalb nicht angetroffen werden kann.

Amnesty International verweist hinsichtlich des in § 24 Abs 4 des Entwurfs enthaltenen Verweises auf die Ausnahmegründe nach § 12 Abs 2 Z 1 – 3 AsylG nochmals darauf hin, dass diese äußerst eng gefasst sind. Es ist keinerlei Möglichkeit vorgesehen, zum Zwecke des Aufsuchens eines Rechtsvertreters bzw. einer rechtlichen Beratungsstelle oder der Ausübung der Religionsfreiheit die Betreuungseinrichtung zu verlassen. Auch der Familienbegriff ist extrem eng gefasst – nach diesem wäre es z. B. nicht einmal möglich, dass ein volljähriger Asylwerber seine erkrankte Mutter besucht.

Der UNHCR hat in der Vergangenheit bereits auf die Wichtigkeit der Verfüg- und Erreichbarkeit von Flüchtlingsorganisationen für Asylwerber hingewiesen. Asylwerber sollten die Möglichkeit haben, eine selbstgewählte im Asyl- und Fremdenrecht versierte Person ihres Vertrauens zu kontaktieren, insbesondere da die Tätigkeit des Flüchtlingsberaters die Vertretung, außer im Fall von Minderjährigen, nicht umfasst. Darüber hinaus hat der UNHCR auch auf die Wichtigkeit von familiären Bindungen gerade in der für Asylwerber von Unsicherheiten geprägten Anfangsphase in Österreich und folglich die Schaffung expliziter Ausnahmetbestände gefordert. Damit würde auch Art 7 Abs 1 der EU-Aufnahmerichtlinie³ entsprochen, wonach das zugewiesene Gebiet die unveräußerliche Privatsphäre nicht beeinträchtigen darf und hinreichenden Spielraum dafür bieten muss, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme der Vorteile aus dieser Richtlinie gegeben ist, darunter der Schutz des Familienlebens (Artikel 14 Abs 2 lit a), sowie die Möglichkeit, mit Verwandten, Rechtsbeiständen, Vertretern des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und von den

³ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Jänner 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten

Mitgliedstaaten anerkannten Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Verbindung zu treten (Artikel 14 Abs 2 lit b).

Mit § 76 Abs 2a Z 6 FPG wird erneut ein zusätzlicher Schubhafttatbestand für Asylsuchende ins Fremdenpolizeigesetz eingeführt. Dies, obwohl die letzte massive Ausweitung von Schubhaftgründen mit der Novelle des Fremdenpolizeigesetzes erst am 1.1.2010 in Kraft trat. Nunmehr kommt es mit der vorliegenden Novelle zu einer weiteren Freiheitsbeschränkung von Asylwerbern, ohne dass den betroffenen Asylwerbern in einem immer komplexer werdenden Asylverfahren die Möglichkeit gegeben wird, Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung zu erhalten.

Amnesty International drückt ihre Besorgnis darüber aus, dass mit dem vorliegenden Entwurf der Schutz von Flüchtlingen erneut eingeschränkt wird.

Amnesty International erinnert daran, dass der EGMR in diesem Zusammenhang immer wieder betont hat, dass es sich bei den betroffenen Personen um Fremde handelt, die um ihr Leben fürchten und aus ihrem Land flohen und nicht um Personen, die ein Verbrechen begangen haben.