

6. August 1982

Ausgang

6. AUG. 1982

Direktion der Justiz
des Kantons Zürich
Kaspar-Escher-Haus
8090 ZürichOriginal in 742.4.1Kopie in 750.4.4 Mr/sr

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Wir kommen zurück auf Ihr Schreiben vom 29. Januar 1982, worin Sie uns auf **Kollisionsprobleme zwischen dem Vollzug einer gerichtlichen Landesverweisung und einem hängigen Asylverfahren aufmerksam gemacht haben.**

Wir teilen Ihre Auffassung, dass die von Ihnen geschilderten Fälle vermieden werden sollten. Sie sind für alle Beteiligten unangenehm und auferlegen der Behörde oft schwierige Probleme. Wenn immer möglich werden wir in Zukunft bemüht sein, ein Asylbegehren bis zur Entlassung des Gestalters aus dem Strafvollzug rechtskräftig entschieden zu haben. Aus diesem Grunde haben wir auch unsere **Sachbearbeiter angewiesen, Asylgesuche von Ausländern, welche in der Schweiz eine Strafe verbüssen und nach dem Vollzug dieser Strafe aus unserem Lande ausgewiesen werden sollten, in jedem Fall Priorität zu schenken.** Um unsere Bemühungen zu ver-

wirklichen, sind wir insbesondere auf die von Ihnen angebotene Mitarbeit und die frühzeitige Orientierung über den möglichen Termin einer bedingten Entlassung angewiesen.

Die genannten Schwierigkeiten rühren daher, dass sich gemäss Art. 19 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 ein Asylbewerber bis zum Abschluss des Verfahrens in unserem Lande aufhalten darf. Während des Verfahrens kann er nur dann ausgewiesen werden, wenn für ihn die Weiterreise in einen Drittstaat möglich und zumutbar ist. Findet der Gesuchsteller jedoch in keinem anderen Lande Aufnahme, kann die gerichtlich auferlegte Nebenstrafe (Landesverweisung) vorläufig nicht vollzogen werden, weil gemäss dem völkerrechtlichen Grundsatz des "non-refoulement" kein Flüchtling direkt oder indirekt zur Ausreise in einen Staat, wo er gefährdet sein könnte, gezwungen werden darf (vgl. Art. 43 in Verbindung mit Art. 45 des Asylgesetzes).

Vorerst muss im Rahmen des Asylverfahrens abgeklärt werden, ob dem Ausländer als Flüchtling in der Schweiz Asyl gewährt wird. Für die Veranlassung allfälliger Massnahmen ist nun das Bundesamt für Polizeiwesen zuständig, da ihm gestützt auf Art. 19 Abs. 3 des Asylgesetzes die Kompetenz zusteht, dem Gesuchsteller einen Aufenthaltsort zuzuweisen. Die Behörde entscheidet nach Absprache mit den kantonalen Vollzugsorganen, welche Massnahmen im gegebenen Fall angemessen sind. Nicht zum vorneherein darf jedoch das Verbleiben in einem Gefängnis angeordnet werden, da jede Massnahme, welche die persönliche Freiheit einer Person beschränkt, verhältnismässig und im öffentlichen Interesse erforderlich sein muss.

- 3 -

Wir schlagen Ihnen deshalb in künftigen, gleichgelagerten Fällen folgendes Vorgehen vor:

1. Werden Asylgesuche von Personen eingereicht, die in der Schweiz eine Strafe verbüssen, nehmen wir sofort Kontakt mit der zuständigen Vollzugsbehörde auf, um zu erfahren, ob der Gesuchsteller nach seiner Entlassung ausgewiesen werden soll.
2. Sie orientieren uns zum gegebenen Zeitpunkt über den möglichen Termin einer bedingten Entlassung.
3. Kann trotz des beschleunigten Vorgehens das Verfahren auf den Zeitpunkt der Entlassung nicht abgeschlossen werden, muss das Bundesamt für Polizeiwesen die erforderlichen Massnahmen anordnen:
 - Wird der Gesuchsteller in einem Drittstaat aufgenommen, kann er gestützt auf Art. 19 Abs. 1 Asylgesetz ausgewiesen werden.
 - Findet er keine Aufnahme, klärt das Bundesamt für Polizeiwesen in Zusammenarbeit mit der kantonalen Vollzugsbehörde ab, welcher Aufenthaltsort dem betreffenden Ausländer zuzuweisen sei. Kommen wir zur Auffassung, dass im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eine Inhaftierung angemessen sei, würden wir Ihr Angebot begrüßen, dass Personen, die im Kanton Zürich strafrechtlich verurteilt wurden, in einem Bezirksgefängnis verbleiben dürfen.

gestützt auf eine von mir verfügte freipol. Anweisung (er schlägt es 2 H vor)! fr

- 4 -

Wir hoffen, dass sich dieses vorgeschlagene Vorgehen bewähren und Ihr Einverständnis finden wird.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Regierungsrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

BUNDESAMT FUER POLIZEIWESEN

Der Direktor

sig. Hadorn

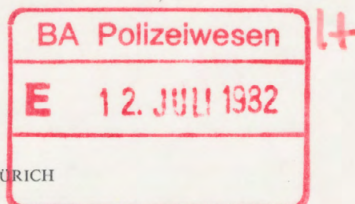
Kopie an:

Sektion Flüchtlingsfragen in Zirkulation



DIREKTION DER JUSTIZ DES KANTONS ZÜRICH

TELEPHON (01) 259 11 11
 POSTCHECKKONTO 80 - 15510
 BRIEFADRESSE:
 KASPAR ESCHER-HAUS, 8090 ZÜRICH



Herrn Dr. P. H e s s
 Direktor des Bundesamtes
 für Polizeiwesen
 Taubenstrasse 16

3003 B e r n

IHRE ZEICHEN:
 UNSERE ZEICHEN: Nr.
 (in der Antwort wiederholen)

BK/EW/rr

8090 ZÜRICH, 9. Juli 1982

Betrifft: Kollision zwischen Asylverfahren und bedingter Entlassung
 von Ausländern aus dem Strafvollzug

Sehr geehrter Herr Dr. Hess

Mit Schreiben vom 29. Januar 1982 (Kopie in der Beilage) haben wir Ihnen einige Fragen zum Problem der Kollision zwischen Asylverfahren und bedingter Entlassung von Ausländern aus dem Strafvollzug vorgelegt, die sich im Zusammenhang mit zwei konkreten Fällen im Kanton Zürich ergeben haben.

Leider ist uns bis heute keine materielle Antwort auf unser erwähntes Schreiben zugegangen, obwohl die aufgeworfenen Probleme für uns an Aktualität keineswegs verloren haben. Vielmehr gibt uns ein konkreter Punkt Anlass, heute nochmals auf unsere Anfrage zurückzukommen: In der Strafanstalt Regensdorf verbüssen zur Zeit zwölf türkische Staatsangehörige Freiheitsstrafen, von denen ein grösster Teil gerichtlich des Landes verwiesen ist. Gerade im Hinblick auf die politische Situation in der Türkei und den Zustrom von Türken in die Schweiz, die zur Einführung der Visumpflicht Anlass gegeben hat, ist es nun nicht auszuschliessen, dass einer oder mehrere der genannten Gefangenen versuchen wird, auf dem Umweg über ein Asylverfahren dem Vollzug der gerichtlichen Landesverweisung auszuweichen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass gegenwärtig über 50% des Bestandes der Strafanstalt Regensdorf ausländische Staatsangehörige sind,

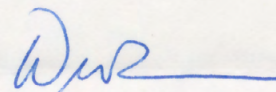
- 2 -

von denen eine nicht unbeträchtliche Anzahl aus Ländern stammt, deren interne Verhältnisse genügend Anlass zu Asylgesuchen bieten würden.

Dürfen wir daher Sie oder Ihr Amt bitten, nach Möglichkeit in nächster Zeit auf unsere Anfrage vom 29. Januar 1982 einzugehen oder - falls Sie weitere Informationen von unserer Seite benötigen - sich in diesem Sinne mit uns in Verbindung zu setzen. Für den Fall, dass Sie eine Antwort an uns gerichtet haben, die aber bei uns nicht eingegangen ist, bitten wir Sie höflich, uns eine Kopie zuzustellen und dieses Schreiben im übrigen als hinfällig zu betrachten.

Mit vorzüglicher Hochachtung
DIREKTION DER JUSTIZ

Der Sekretär:



(Weilenmann)

Kopien zur Kenntnisnahme an
das Bundesamt für Justiz, Sektion Strafrecht, und
die kantonale Fremdenpolizei, zuhanden von Herrn Dr. P. Kottusch

3003 Bern, 12. März 1982 Mr/bk

A K T E N N O T I Z

70 Rütli
 Erbestanden. Bitte
 Antwort anfertige
 lassen. Merci!

28.7.82

HA

Kollisionsprobleme zwischen dem Vollzug einer gerichtlichen Landesverweisung und einem hängigen Asylverfahren

1. Das Schweizerische Strafgesetzbuch sieht in Art. 55 Abs. 1 vor, dass der Richter einen zu Zuchthaus oder Gefängnis verurteilten Ausländer aus der Schweiz ausweisen kann. Wird der Verurteilte bedingt entlassen, so entscheidet die zuständige Behörde, ob und unter welchen Bedingungen der Vollzug der Landesverweisung probeweise aufgeschoben werden soll (Art. 55 Abs. 2 StGB). Bewährung während der Probezeit schliesst den Vollzug der Landesverweisung aus (Art. 55 Abs. 3 StGB).

2. Gemäss dem völkerrechtlichen Grundsatz des "non-refoulement" darf niemand auf irgend eine Weise gezwungen werden, sich in ein Land zu begeben, wo ihm aus politischen Gründen Gefahr für Leib, Leben oder persönliche Freiheit droht. Somit ist der Staat verpflichtet, einen aufgenommenen Flüchtling unter keinen Umständen dem Verfolgerstaat direkt oder indirekt auszuhandigen.

 Der Grundsatz des "non-refoulement" muss von allen staatlichen Organen respektiert werden. Aus diesem Grunde stellt sich bei jeder Landesverweisung die Frage, ob der Ausländer in einem Drittstaat Aufnahme findet und ihm nicht Gefahr droht, in den Verfolgerstaat ausgeliefert zu werden.

3. Wird der Ausländer in einem Land, wo ihm keine politische Verfolgung droht, aufgenommen, kann die gerichtlich ausgesprochene Landesverweisung vollzogen werden. Dieser Ausweisung steht

auch ein hängiges Asylverfahren nicht im Wege. Das Asylgesetz sieht in Art. 19 Abs. 1 vor, dass ein Gesuchsteller weggewiesen werden könne, wenn ihm die Weiterreise in einen Drittstaat möglich und zumutbar ist.

4. Findet der Flüchtling jedoch keine Aufnahme in einem Drittstaat, was die Regel sein dürfte, kann die Nebenstrafe (Landesverweisung) vorläufig nicht vollzogen werden. Der Anspruch des Flüchtlings auf Nichtausweisung in den Verfolgerstaat als völkerrechtliche Norm geht dem Landesrecht vor.

Vorerst soll im Rahmen des Asylverfahrens abgeklärt werden, ob dem Ausländer als Flüchtling in der Schweiz Asyl gewährt wird. Zuständig ist nun das Bundesamt für Polizeiwesen, da ihm gestützt auf Art. 19 Abs. 3 des Asylgesetzes die Kompetenz zusteht, dem Gesuchsteller einen Aufenthaltsort zuzuweisen. Es liegt im Ermessen der Behörde, die im vorliegenden Fall notwendigen Massnahmen zu treffen.

5. Ob der Ausländer während dieser Zeit weiterhin in Haft festgehalten werden darf, erfordert in jedem Fall genaue Abklärungen. Neben der gesetzlichen Grundlage, die mit dem Asylgesetz gegeben ist, muss eine solche Massnahme auch verhältnismässig und im öffentlichen Interesse sein. Solche Abklärungen sind stets recht schwierig und zeitraubend. Vor allem aber könnten sie vermieden werden, wenn bei der Entlassung des Ausländers aus dem Strafvollzug das Asylgesuch abgeklärt ist.

6. Aus diesem Grunde schlage ich folgendes Vorgehen vor:

1. Werden Asylgesuche von Personen eingereicht, die in der Schweiz eine Strafe verbüssen, sollte sofort Kontakt mit der zuständigen Vollzugsbehörde aufgenommen werden, um zu erfahren, ob der Gesuchsteller nach seiner Entlassung aus-

gewiesen wird und wann der Vollzug der Landesverweisung vorgesehen ist.

2. Die Abklärung solcher Asylgesuche muss Priorität haben. Ziel ist, dass der Asylentscheid bei der Entlassung aus dem Strafvollzug rechtskräftig ist.
3. Kann ein Verfahren auf den Zeitpunkt der Entlassung nicht abgeschlossen werden, müssen die erforderlichen Massnahmen angeordnet werden:
 - Wird der Gesuchsteller in einem Drittstaat aufgenommen, kann er gestützt auf Art. 19 Abs. 1 AsylG ausgewiesen werden.
 - Findet er keine Aufnahme, klärt das BAP in Zusammenarbeit mit der kantonalen Vollzugsbehörde ab, welcher Aufenthaltsort dem betr. Ausländer zuzuweisen sei. Nicht zum vorneherein darf das Verbleiben in einem Gefängnis angeordnet werden. Die Massnahme muss verhältnismässig und im öffentlichen Interesse erforderlich sein.

M. MSW

Geht an:

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Herrn Angeloni | <input type="checkbox"/> Herrn Dr. Henggeler |
| <input type="checkbox"/> Herrn Binggeli | <input type="checkbox"/> Frau Wittwer |
| <input type="checkbox"/> Herrn Chapatte | <input type="checkbox"/> Herrn Zürcher |
| <input type="checkbox"/> Herrn Ferrier | |
| <input checked="" type="checkbox"/> <u>Frl. Natter</u> | |

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> zur Kenntnis, { zurück | <input type="checkbox"/> zur Besprechung |
| <input type="checkbox"/> mit Dank zurück | <input type="checkbox"/> zur direkten Erledigung |
| <input type="checkbox"/> zur schriftlichen Stellungnahme | |
| <input type="checkbox"/> zur Vorlage einer Antwort (unterschriftsreif) | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Termin bis: <u>25.2. / 22.3.82</u> | |

Bemerkungen:

Gen. Besprechung.

1. Empfang bestätigung an ZH h25.2.
Via Frau Wittwer an Direktor Hess zur
Genehmigung + Unterschrift
2. zur materiellen Prüfung + Vorbereitung
Autoren

Datum:

Abteilung Flüchtlinge,
Fürsorge + Bürgerrecht20.2.82Hader



97

Auftrag an:

- | | | |
|--|-----------------------------------|----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> BJ | <input type="checkbox"/> GS | <input type="checkbox"/> BD/EJPD |
| <input checked="" type="checkbox"/> BAP Dir.Hess | <input type="checkbox"/> PS | <input type="checkbox"/> APF |
| <input type="checkbox"/> BFA | <input type="checkbox"/> Info | <input type="checkbox"/> EKA |
| <input type="checkbox"/> BA | <input type="checkbox"/> ZPOD | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> BPV | <input type="checkbox"/> Reg | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> BAGE | <input type="checkbox"/> PL/Dispo | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> BZS | <input type="checkbox"/> FD | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> BRP | <input type="checkbox"/> ZSÜD | <input type="checkbox"/> _____ |

Absender: 29.1.82
Direktion der Justiz des
Kantons Zürich

Eingang: _____
Ausgang: 3.2.82

Betreffnis: Kollision zwischen Asylverfahren
u. bedingter Entlassung von Ausländern
aus dem Strafvollzug

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> zur Erledigung
+ Kopiezustellung | <input type="checkbox"/> bitte Antwortschreiben
zur Unterschrift |
| <input type="checkbox"/> zur Abklärung | <input type="checkbox"/> bitte Textentwurf |
| <input type="checkbox"/> zum Mitbericht | <input type="checkbox"/> bitte besprechen |
| <input checked="" type="checkbox"/> zur Stellungnahme | <input type="checkbox"/> gemäss Besprechung |
| <input type="checkbox"/> zur Vernehmlassung | <input type="checkbox"/> bitte Vorakten |
| <input type="checkbox"/> mit Dank zurück | <input type="checkbox"/> zu Ihren Akten |
| <input type="checkbox"/> _____ | <input type="checkbox"/> _____ |

Besondere Bemerkungen: *hku Tf 4006*
Mueh

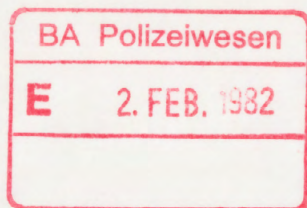
Termin: _____

Erledigt am: _____



DIREKTION DER JUSTIZ DES KANTONS ZÜRICH

TELEPHON (01) 259 11 11
 POSTCHECKKONTO 80 - 15510
 BRIEFADRESSE:
 KASPAR ESCHER-HAUS, 8090 ZÜRICH



Herrn Dr. P. H e s s
 Direktor des Bundesamtes
 für Polizeiwesen
 Taubenstrasse 16

3003 B e r n

IHRE ZEICHEN:

UNSERE ZEICHEN: Nr.
 (in der Antwort wiederholen)

BK/EW/rr
 ✓

8090 ZÜRICH, 29. Januar 1982

Betrifft: Kollisison zwischen Asylverfahren und bedingter Entlassung
 von Ausländern aus dem Strafvollzug

Sehr geehrter Herr Dr. Hess

Die Justizdirektion des Kantons Zürich hatte im Herbst 1981 Gesuche um bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug gemäss Art.38 StGB von zwei Ausländern zu behandeln, nämlich von Behruz Nikkhou, geb. 23. Januar 1942, einem iranischen Staatsangehörigen, und von Andrija Estergal, geb. 27. November 1950, einem jugoslawischen Staatsangehörigen. In beiden Fällen hatte die Justizdirektion auch über den Vollzug der im Zusammenhang mit der Verurteilung ausgesprochenen gerichtlichen Landesverweisung zu befinden, und dabei kam es - zumindest nach Meinung der beiden Verurteilten, bzw. ihrer Anwälte - zur Kollision mit pendenten Asylgesuchen.

In beiden Fällen waren die Voraussetzungen für einen Aufschub der gerichtlichen Landesverweisung im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis nicht gegeben, so dass die Justizdirektion zwar Gesuche um bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug guthiess, den Vollzug der Landesverweisung aber nicht aufschob. In beiden Verfügungen wurde in diesem Zusammenhang die übliche Formulierung gewählt, wonach die bedingte Entlassung frühestens auf den Termin der Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe gewährt werde, jedoch erst auf den

Tag, an dem die gerichtliche Landesverweisung vollzogen werden könne.

Angesichts der pendenten Asylverfahren war der Vollzug der gerichtlichen Landesverweisung nicht möglich, so dass die beiden Gefangenen über den Termin der Verbüßung von zwei Dritteln ihrer Strafe hinaus in den betreffenden Gefängnissen verbleiben mussten. Sie betrachteten dies beide als unzulässig und erhoben Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich. Die Rekurse wurden in der Folge abgewiesen, wobei der Regierungsrat feststellte, dem von der Justizdirektion erwähnten Vollzug der Landesverweisung sei ein allfälliger Entscheid über die Asylgewährung oder die Zuweisung eines bestimmten Aufenthaltsortes in der Schweiz während der Dauer des Asylverfahrens durch die dafür zuständige Bundesstelle gleichzustellen.

Rechtlich ist das Resultat der erwähnten Rekursverfahren ohne Zweifel nicht zu beanstanden. In praktischer Hinsicht hat aber die Kollision mit den pendenten Asylverfahren zum unschönen und von den beiden Betroffenen nicht verstandenen Resultat geführt, dass sie längere Zeit über den frühestmöglichen Termin der bedingten Entlassung hinaus im Strafvollzug bleiben mussten. Dabei war - zumindest im Falle von Behruz Nikhou - das Asylgesuch längere Zeit vor dem Gesuch um bedingte Entlassung eingereicht worden, und der zuständige Sachbearbeiter Ihres Amtes war auch durch den Sachbearbeiter der Justizdirektion darüber orientiert worden, dass mit einer Gutheissung des Gesuches um bedingte Entlassung zu rechnen sei, und auf welchen Zeitpunkt diese erfolgen werde. Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie Ihrerseits zur Vermeidung derart unschöner Fälle beitragen könnten, und gestatten uns, in diesem Zusammenhang auf folgende Punkte hinzuweisen:

1. Angesichts der Zielsetzung der gerichtlichen Landesverweisung betrachtet es die Justizdirektion als unzulässig, in derartigen Fällen eine bedingte Entlassung vorzunehmen, bevor infolge Abweisung des Asylgesuches eine Landesverweisung vollzogen werden kann, oder dem Betroffenen im Rahmen des Asylverfahrens ein be-

stimmter Aufenthaltsort zugewiesen wird. Sehr oft handelt es sich in derartigen Fällen um Delinquenten, die nur zur Begehung von Delikten in die Schweiz eingereist sind, zu der sie im übrigen keine Beziehung besitzen. Eine bedingte Entlassung ohne die erwähnten Voraussetzungen wäre damit geeignet, zu neuen Delikten Anlass zu geben.

2. Ideal wäre ohne Zweifel, wenn in solchen Fällen das Asylverfahren - zumindest erstinstanzlich - auf den Zeitpunkt der bedingten Entlassung abgeschlossen werden könnte. Wenn Sie uns darüber orientieren würden, wenn bei Ihnen Asylgesuche von Personen eingehen, die von zürcherischen Gerichten ausgesprochene Strafen verbüßen, wären wir in der Lage, Sie frühzeitig über den möglichen Termin einer bedingten Entlassung zu orientieren, um Ihnen ein entsprechendes Vorgehen zu ermöglichen.

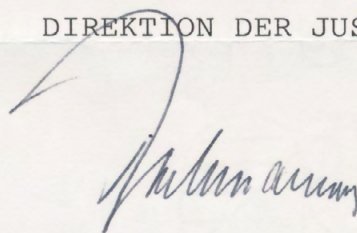
3. Wir begreifen, dass immer wieder Fälle auftreten können, in denen ein Abschluss des Asylverfahrens auf den Zeitpunkt einer bedingten Entlassung nicht möglich ist. In solchen Fällen wäre es aber wünschbar, dass der Ausländer gestützt auf Art. 19 Abs. 1 Satz 2 des Asylgesetzes durch Sie sofort aus der Schweiz weggewiesen wird. Ist dies nicht möglich, so muss er unseres Erachtens in Anwendung von Art. 14 Abs. 2 ANAG (in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 des Asylgesetzes) durch Ihr Amt interniert werden. Denn es wäre stossend und häufig auch mit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verbunden, wenn der Ausländer den Asylentscheid in der Schweiz einfach auf freiem Fuss abwarten könnte. Wir sind bereit, den Vollzug dieser Internierung in einem unserer Bezirksgefängnisse zu übernehmen, soweit es sich um Personen handelt, die im Kanton Zürich strafrechtlich verurteilt wurden. Ein solches Vorgehen hätte zudem vermutlich auch den Effekt, dass dann in den Fällen von Asylgesuchen abgesehen würde, oder bereits gestellte Gesuche zurückgezogen würden, in denen dieser Schritt lediglich in die Wege geleitet wurde, um den Vollzug einer gerichtlich ausgesprochenen Landesverweisung zu umgehen. Das erwähnte Problem stellt sich übrigens nicht nur bei der bedingten Entlassung, sondern auch dann, wenn der Ausländer seine Strafe vollständig verbüsst hat und der Vollzug der

- 4 -

Landesverweisung infolge eines hängigen Asylverfahrens nicht möglich ist.

Dürfen wir Sie bitten, uns Ihre Auffassung mitzuteilen und uns Auskunft darüber zu geben, ob Sie eine Möglichkeit sehen, im Sinne unserer Ueberlegungen vorzugehen. Sollten Sie dies wünschen, sind wir selbstverständlich zu weiteren Auskünften oder einer Besprechung der ganzen Angelegenheit gerne bereit.

Mit vorzüglicher Hochachtung
DIREKTION DER JUSTIZ



(Regierungsrat Dr. A. Bachmann)

Kopien zur Kenntnisnahme an
Herrn Bundesrat Dr. Kurt Furgler,
das Bundesamt für Justiz, Sektion Strafrecht, und
die Polizeidirektion des Kantons Zürich