

Rohentwurf (13. März 2019)

Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit geändert wird

Der Nationalrat hat beschlossen:

Das Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl. Nr. 684/1988, zuletzt geändert durch das Bundesverfassungsgesetz BGBl. I Nr. 2/2008, wird wie folgt geändert:

1. Art. 2 Abs. 1 Z 7 lautet:

„7. zur Sicherung von Ausweisung oder Auslieferung.“

2. Nach Art. 4 Abs. 5 wird folgender Abs. 5a eingefügt:

„(5a) Wird eine Festnahme nach Art. 2 Abs. 1 Z 7 mit dem Ziel des Schutzes der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit von einer Verwaltungsbehörde angeordnet, hat ein Gericht unverzüglich, spätestens aber vor Ablauf von 48 Stunden, die Anordnung aufzuheben, wenn ihre Voraussetzungen nicht vorliegen. Innerhalb von zwei Wochen hat das Gericht über die Rechtmäßigkeit und den weiteren Freiheitsentzug zu entscheiden. Bei fortdauerndem Freiheitsentzug hat eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs durch ein Gericht zumindest alle vier Wochen zu erfolgen. Der Freiheitsentzug darf höchstens sechs Monate dauern; sofern vom Betroffenen eine besondere, tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung oder nationale Sicherheit ausgeht, darf diese Höchstdauer überschritten werden.“

3. XX:

„(xx) Art. 2 Abs. 1 Z 7 und Art. 4 Abs. 5a in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. I Nr. xxx/20xx treten mit XXX in Kraft.“

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs:

Art. 8 Abs. 3 lit e der Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 2013/180, 96 (im Folgenden: Aufnahmerichtlinie) ermöglicht eine Inhaftierung von Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Diese Möglichkeit einer Sicherungshaft für gefährliche Asylwerber soll ins nationale Recht umgesetzt werden. Hierfür ist auch eine Änderung des Bundesverfassungsgesetzes vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit (im Folgenden: PersFrBVG) erforderlich.

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit zur Erlassung dieses Bundesverfassungsgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“).

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Beschlussfassung gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG vom Nationalrat in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Besonderer Teil

Zu Z 1 (Art. 2 Abs. 1 Z 7):

Art. 8 Abs. 3 lit e Aufnahmerichtlinie legt fest, dass Drittstaatsangehörigen oder Staatenlose, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, über den noch nicht endgültig entschieden wurde, in Haft genommen werden dürfen, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Diese unionsrechtlich vorgesehene Inhaftierungsmöglichkeit soll in das nationale Recht umgesetzt werden.

[Darstellung und Erläuterung des einfachgesetzlichen Vorschlags des BMI]

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich in seinem Urteil vom 15. Februar 2016, C-601/15 PPU, J.N., eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, in welchen Fällen die Inhaftierung eines Asylwerbers angeordnet werden darf, und die Gültigkeit des Art. 8 Abs. 3 lit. e der Aufnahmerichtlinie festgestellt. Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) hat der EuGH ausgesprochen, dass die den Mitgliedstaaten durch die Aufnahmerichtlinie eingeräumte Befugnis, Personen aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung zu inhaftieren, sowohl mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) als auch mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar ist. Auf dieser Basis kommt die Inhaftierung einer Person dann in Betracht, wenn ihr individuelles Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft oder die innere oder äußere Sicherheit des Mitgliedstaates berührt.

Auch der EGMR hat erst unlängst in seinem (noch nicht rechtskräftigen) Urteil vom 6. November 2018, K.G. gegen Belgien, Appl. 52548/15, bestätigt, dass sogar eine rund 13 Monate andauernde Inhaftierung eines Asylwerbers unter gewissen Umständen den Anforderungen der EMRK entspricht.

Diese vom Unionsrecht und der EMRK gebotenen Möglichkeiten zum Schutz der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung können jedoch derzeit aufgrund verfassungsrechtlicher Beschränkungen nicht vollständig ausgeschöpft werden (vgl. dazu auch VwGH 5.10.2017, Ra 2017/21/0009). So bestimmt Art. 2 Abs. 1 Z 7 PersFrBVG, dass einem Menschen seine persönliche Freiheit auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden darf, wenn dies notwendig ist, um eine beabsichtigte Ausweisung oder Auslieferung zu sichern. Das PersFrBVG ist somit enger als die inhaltlich korrespondierende Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK (vgl. auch AB 667 XVII. GP, 2), insbesondere hinsichtlich des Vorliegens einer Ausweisungsentscheidung und der zeitlichen Nähe der beabsichtigten Ausweisung.

Vor diesem Hintergrund wird eine geringfügige Anpassung des Art. 2 Abs. 1 Z 7 PersFrBVG vorgeschlagen. Die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien für den Entzug der persönlichen Freiheit bleiben dabei freilich unangetastet.

Insbesondere darf die persönliche Freiheit jeweils nur entzogen werden, wenn und soweit dies nicht zum Zweck der Maßnahme außer Verhältnis steht (Art. 1 Abs. 3 PersFrBVG). Überdies ist jede Person, die festgenommen oder angehalten wird, unter Achtung der Menschenwürde und mit möglichster Schonung der Person zu behandeln und darf nur solchen Beschränkungen unterworfen werden, die dem Zweck der Anhaltung angemessen oder zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung am Ort seiner Anhaltung notwendig sind (Art. 1 Abs. 4 PersFrBVG). Es müssen daher in jedem Einzelfall die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit einer Freiheitsentziehung umfassend geprüft und begründet werden (s. dazu etwa VfSlg. 19.675/2012). Eine Inhaftierung bleibt somit stets ultima ratio; ihre Verhängung hat also jedenfalls zu unterbleiben, wenn das zu sichernde Ziel auch durch die Anwendung gelinderer Mittel erreicht werden kann (vgl. VwGH 20.10.2016, Ra 2016/21/0243; 11.5.2017, Ro 2016/21/0022). Eine Haft ist außerdem jeweils nur für den kürzest erforderlichen Zeitraum zu verhängen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind u.a. Ausmaß und Schwere einer etwaigen Delinquenz des Betroffenen zu berücksichtigen (vgl. VwGH 11.5.2017, Ro 2016/21/0022).

Zu Z 2 (Art. 4 Abs. 5a):

Die umfassende Einzelfallprüfung vor Verhängung der Haft soll von einem engmaschigen Rechtsschutzinstrumentarium flankiert werden: Binnen 48 Stunden ab Festnahme hat ein Gericht die Anordnung einer Verwaltungsbehörde aufzuheben, wenn die Voraussetzungen für die Anordnung nicht vorliegen. Innerhalb von zwei Wochen hat eine Überprüfung und Entscheidung über die Rechtmäßigkeit und den weiteren Freiheitsentzug durch ein Gericht zu erfolgen. Auch eine Überprüfung angeordneter komplementärer Maßnahmen (Vollzugsplan, Deradikalisierung) soll möglich sein. Nach der erstmaligen Überprüfung hat eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzugs durch ein Gericht zumindest alle vier Wochen zu erfolgen. Sofern nicht der Betroffene eine Beschwerde erhebt, hat die Überprüfung von Amts wegen zu erfolgen. Der Freiheitsentzug darf höchstens sechs Monate dauern; sofern vom Betroffenen eine besondere, tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung oder nationale Sicherheit ausgeht, darf gesetzlich eine Höchstdauer von 18 Monaten vorgesehen werden. *[Beispiele Abwehr besonders schwerer Delikte]*

Die spezifischen Verfahrensgarantien sollen nur für jene Fälle der Haft nach Art. 2 Abs. 1 Z 7 zur Anwendung kommen, deren Ziel der Schutz der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit ist. Hingegen sind davon nicht Fälle einer klassischen Schubhaft im Sinne der geltenden §§ 76 ff FPG erfasst, die (auch) eine Fluchtgefahr erfordern.

[Die vorangehenden Absätze wäre ggf. noch auf den einfachgesetzlichen Vorschlag des BMI abzustimmen]

Zu Z 3 (XX):

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten.