



Positionspapier

Administrativhaft von minderjährigen Migrantinnen und Migranten

terre des hommes schweiz spricht sich gegen die Administrativhaft von minderjährigen Migrantinnen und Migranten, ob begleitet oder unbegleitet, aus. Die Administrativhaft entspricht niemals dem übergeordneten Interesse des Kindes. Alternativmassnahmen, die keinen Freiheitsentzug beinhalten, müssen systematisch umgesetzt werden, um sicherzustellen, dass kein Kind – sprich kein Mensch unter 18 Jahren – in Administrativhaft genommen wird. Solche Alternativmassnahmen müssen systematisch angewendet werden, um die Trennung von Familien zu verhindern.

1 Schlüsselbotschaften von terre des hommes schweiz¹

Migrierende Kinder sind in erster Linie Kinder. Die Rechte, die Kindern in der UN-Kinderrechtskonvention² zugesprochen werden, müssen ohne Diskriminierung für alle Kinder gewährleistet sein. Das Übereinkommen beinhaltet rechtlich bindende Verpflichtungen für die Vertragsstaaten. Eine dieser Verpflichtungen betrifft die Umsetzung von Schutzmassnahmen für Kinder und Jugendliche, insbesondere für minderjährige MigrantInnen.

¹ Der Dachverband terre des hommes Suisse/schweiz vereint zwei Organisationen: terre des hommes schweiz mit Hauptsitz in Basel et Terre des Hommes Suisse mit Hauptsitz in Genf:

<https://www.terredeshommes.ch/seitenweiche.html>

Siehe auch Joint Statement - Let's work to end child immigration detention. 7-8.11.2017.

https://eea.iom.int/sites/default/files/publication/document/JointStatement_Child_Immigration_Detention.PDF

Auf internationaler Ebene stützt sich die Gesetzgebung bezüglich der Inhaftierung von Migranten auf das internationale Menschenrecht und auf das internationale Flüchtlingsrecht. In beiden Gesetztexten wird betont, dass es für eine Inhaftierung einer Schuldvermutung bedarf und willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen untersagt sind. In beiden Gesetztexten werden die genauen Bedingungen, unter denen ein Freiheitsentzug erfolgen darf, nicht benannt.

² Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.

- **Die Inhaftierung von Kindern aufgrund ihres Migrationsstatus oder desjenigen ihrer Eltern verstösst gegen das übergeordnete Interesse des Kindes³.** Nach Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention muss bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes – als grundlegendes Prinzip – vorrangig berücksichtigt werden. Dies unabhängig davon, ob diese Massnahmen von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden. Der UN-Kinderrechtsausschuss betont, das Recht des Kindes auf eine vorrangige Berücksichtigung seines übergeordneten Interesses sei ein Grundrecht⁴.

Folglich muss in allen Gesetzgebungen in Zusammenhang mit Migration und allen migrationspolitischen Entscheiden ausdrücklich gewährleistet sein, dass das übergeordnete Interesse des Kindes berücksichtigt wird⁵. In diesem Sinn müssen freiheitsbeschränkende Massnahmen zum Schutz des Kindes, wie z.B. der Aufenthalt in geschlossenen Zentren, ausschliesslich im Rahmen des Kinderschutzsystems erfolgen, und dürfen auf keinen Fall in Zusammenhang mit Migrationspolitik oder gängigen Praktiken stehen⁶. Bestehende, nicht freiheitsentziehende Alternativmassnahmen müssen systematisch in Betracht gezogen und angewandt werden, um zu verhindern, dass Minderjährige, ob begleitet oder unbegleitet, in Administrativhaft genommen werden⁷.

- **Die Inhaftierung hat nicht-reversible und gesundheitsschädigende Folgen für Kinder.** Untersuchungen belegen, dass schon ein Freiheitsentzug von kurzer Dauer verheerende Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit von Kindern hat. In Haft steigt das Risiko von Mangelernährung, welche verstärkt auftritt, wenn das Kind während seines Migrationswegs Entbehrungen erlitten hat oder wenn es aufgrund einer Behinderung spezielle Betreuung benötigt. Durch Selbstverletzung kann die körperliche und psychische Entwicklung des Kindes schwerwiegend und unwiderruflich beeinträchtigt werden. Durch die Inhaftierung wird auch das Risiko von Schlafstörungen, Schlaflosigkeit, Depression, Angstzuständen, posttraumatischen Störungen, Suizid tendenz und sozialer Isolation erhöht⁸. Die oben genannten gesundheitsschädigenden Auswirkungen können auch unter guten Haftbedingungen und bereits nach

³ François Crépeau, Special Rapporteur on migration.

⁴ Gemeinsame allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2017) des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller ArbeitsmigrantInnen und ihrer Familienangehörigen und Nr. 23 (2017) des Kinderrechtsausschusses zu den Verpflichtung der Staaten im Bereich der Menschenrechte von Kindern im Kontext der internationalen Migration im Herkunfts-, Transit-, Bestimmungs- und Rückkehrland §27.

⁵ Gemeinsame allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2017) des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller ArbeitsmigrantInnen und ihren Familienangehörigen und Nr. 23 (2017) des Kinderrechtsausschusses zu den Verpflichtung der Staaten im Bereich der Menschenrechte von Kindern im Kontext der internationalen Migrationen im Herkunfts-, Transit-, Bestimmungs- und Rückkehrland §29 et §30.

⁶ Gemeinsame allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2017) des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller ArbeitsmigrantInnen und ihren Familienangehörigen und Nr. 23 (2017) des Kinderrechtsausschusses zu den Verpflichtung der Staaten im Bereich der Menschenrechte von Kindern im Kontext der internationalen Migrationen im Herkunfts-, Transit-, Bestimmungs- und Rückkehrland §29 et §30.

⁷ Working Group on Arbitrary Detention (WGAD A/HRC/13/30): <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/WGADIndex.aspx>

⁸ Wood L. (2018). *Impact of punitive immigration policies, parent-child separation and child detention on the mental health and development of children*. BMJ paediatrics open, 2(1), e000338.

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6173255/>, KELLER and Al. In: ROBJANT, K., HASSAN R., und. al. Mental health implications of detaining asylum seekers: systematic review. In: The British Journal of Psychiatry, Vol.194, Nr. 4, 2009, S. 4; DUDLEY, K., STEEL, Z., MARES, S., NEWMAN, L. Children and young people in immigration detention. Current Opinion in Psychiatry, 2012, Vol. 25, Nr. 4, S. 287; STEEL Z, MOMARTIN S, BATEMAN C, HAFSHEJANI A, SILOVE D. Psychiatric status of asylum seeker families held for a protracted period in a remote detention centre in Australia. Aust N Z J Public Health, 2004, Vol. 28, Nr. 527, S. 36.

kurzer Haftzeit auftreten: das psychische wie auch das körperliche Wohlbefinden des Kindes und seine kognitive Entwicklung können dadurch gefährdet werden⁹.

- **Die Administrativhaft schwächt Kinder und Familien, die ohnehin schon in einer prekären Situation sind.** Im Falle einer Administrativhaft leiden die Familien nicht nur unter dem Freiheitsentzug, der mit einem Gefängnisaufenthalt verbunden ist. Den Eltern wird oft auch der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt. Ausserdem wird das elterliche Erziehungs- und Sorgerecht über ihr/e Kind/er eingeschränkt, was sie der Möglichkeit beraubt, ihren elterlichen Pflichten nachzukommen. Die Administrativhaft verletzt die Würde der Person, der Kinder und des Elternteils/der Eltern, welche sich in Haft befinden, ohne eine Straftat begangen zu haben. Die Administrativhaft kann so zur Marginalisierung von ohnehin schon besonders verwundbaren Bevölkerungsgruppen führen.
- **Es ist von wesentlicher Bedeutung, die Administrativhaft von Minderjährigen zu verhindern indem Alternativmassnahmen, die nicht freiheitsberaubend sind, umgesetzt werden.** Alternativmassnahmen zur Inhaftierung haben ihre Wirksamkeit bewiesen und werden heute vermehrt empfohlen¹⁰ und umgesetzt¹¹, um so die Achtung und Ausübung der weitergehenden Kinderrechte zu gewährleisten, wie Recht auf Bildung, auf Freizeit, auf angemessene Gesundheitsmassnahmen, auf Privat- und Familienleben (welches das Recht des Kindes nicht gegen seinen Willen von seinen Eltern getrennt zu werden beinhaltet), Recht auf Information, auf Schutz gegen Gewalt und Misshandlung(en) und Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem beschleunigten Asylverfahren.
- **Es bedarf einer Sammlung von umfassenden und aufgeschlüsselten Daten,** um die Anzahl Kinder in Administrativhaft zu erfassen, u.a. um die Sachlage der inhaftierten minderjährigen MigrantInnen einzuschätzen, zu analysieren und weiter zu verfolgen¹².

2 Was unternimmt terre des hommes schweiz in diesem Bereich?

In der Schweiz leistet terre des hommes schweiz **Lobbyarbeit** bei Gesetzgebungsorganen, Behörden und bei allen Akteuren, die im Bereich der Administrativhaft agieren. terre des hommes schweiz empfiehlt grundsätzlich jede administrative Inhaftierung von Minderjährigen zu unterlassen und spricht sich für ein bundesweites oder kantonales Verbot aus. terre des hommes schweiz will die Öffentlichkeit in der Schweiz ausserdem darauf aufmerksam machen, welche Herausforderungen die Umsetzung der Kinderrechte in Zusammenhang mit Migration mit sich bringen und welche Mängel in diesem Bereich

⁹ Parlamentarische Versammlung des Europarats, <http://website-pace.net/fr/web/apce/children-in-detention>

¹⁰ Europarat, Parlamentarische Versammlung (2014). *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* <https://www.refworld.org/docid/541fcd154.html> ; Europarat, Parlamentarische Versammlung (2017). *Visiting places where children are deprived of their liberty as a result of immigration procedures*. International Detention Coalition (2015). *There are alternatives*. S.116. <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>

¹¹ Zahlreiche Kantone in der Schweiz nehmen Kinder unter 18 Jahren nicht in Administrativhaft und setzen systematisch Alternativmassnahmen um: s. Bericht Terre des hommes (2018). [Etat des lieux sur la détention administrative des mineur-e-s migrant-e-s en Suisse](#). Auf internationaler Ebene hat die IDC in ihrem Bericht *There are Alternatives* mehr als 250 gute Praktiken und in mehr als 60 Ländern umgesetzte Alternativen identifiziert.

¹² In diesem Sinn ist die Globale Studie der UNO zum Freiheitsentzug bei Kindern von zentraler Bedeutung, um das Ausmass des Phänomens zu erfassen. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/StudyChildrenDeprivedLiberty/Pages/Index.aspx>

noch bestehen. Es gilt dieser Botschaft in der Schweizer Zivilgesellschaft Gehör zu verschaffen. Dank der Mitwirkung von Terre des hommes beim Bericht der Nichtregierungsorganisationen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Schweiz, wurde die Problematik der Administrativhaft von minderjährigen Migrantinnen und Migranten in der Schweiz auf die Liste dringlicher Themen (*List of Issues Prior to Reporting*) gesetzt. Diese Themen sollen in der dritten Etappe des Staatenberichtszyklus durch den Kinderrechtsausschuss überprüft werden.

Auf internationaler Ebene setzt sich terre des hommes schweiz aktiv in den betroffenen Gebieten ein, insbesondere in den südlichen Ländern, wo sich die meisten MigrantInnen aufhalten. Die Organisation setzt sich vor Ort für den Schutz der Rechte der Kinder auf dem gesamten Migrationsweg ein. Im Rahmen der Kampagne „Destination Unknown¹³“ trägt terre des hommes schweiz in über 65 Ländern dazu bei, dass minderjährigen MigrantInnen besser und wirksamer vor den Risiken wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung, Vernachlässigung und Gewalt geschützt sind. In Peru arbeitet terre des hommes schweiz z.B. mit der Internationalen Organisation für Migration zusammen, um junge Mädchen besser gegen die Risiken einer Migration in das Goldminen-Gebiet Madre de Dios zu schützen. In El Salvador unterstützt terre des hommes schweiz Jugendliche, die aus den USA ausgewiesen wurden, dabei, wieder Fuss zu fassen und nicht in den Sog von Bandenkriminalität zu geraten.

Evidenzbasierte Grundlagen – Zahlen und Fakten

- **Laut Schätzungen sind Millionen von Kindern betroffen¹⁴**, entweder von der Administrativhaft ihrer Eltern oder weil ihnen zwecks der Migrationskontrolle die Freiheit entzogen wird. Auf internationaler Ebene fehlt es an umfassenden und verlässlichen Daten. Einzig die Plattform NextGen Index¹⁵ ermöglicht einen Einblick in die Anzahl von Kindern in Administrativhaft. Die Zahlen beziehen sich aber ausschliesslich auf die Länder, die in den Jahren 2017-2018 ausgewertet wurden.
- Der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zufolge waren **an einem Stichtag im Jahr 2016, in 14 Ländern der EU insgesamt 180 Kinder in Administrativhaft¹⁶**. In der Schweiz wird geschätzt, dass sich **zwischen 2015 und 2017, 83 Minderjährige in Administrativhaft befanden und 35 Minderjährige von kurzfristiger Festnahme betroffen waren¹⁷**. Detaillierte Daten zur Thematik der Administrativhaft von Kindern fehlen aber.
- **Für 85% der Eltern und Kinder** hat die Administrativhaft bleibende Folgen für ihre Gesundheit¹⁸.

¹³ Destination Unknown Campaign: <https://destination-unknown.org/>; insbesondere das 4. Prinzip zur Abschaffung der Administrativhaft: <https://destination-unknown.org/wp-content/uploads/recommended-principle-EN.pdf>

¹⁴ Inter-Agency Working Group (IAWG) to End Child Immigration Detention (2016). *Ending child detention*. https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/09/End-Child-Detention-Advocacy-Brochure_web_spreads_190816-1.pdf

¹⁵ NextGen Index betrifft 22 Länder, <http://next-gen-index.org/wp/en/>

¹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights (2017). European legal and policy framework on immigration detention of children, S.17. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-immigration-detention-children_en.pdf

¹⁷ Bericht Tdh (2018). *Bestandsaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen in der Schweiz*, S. 17.

¹⁸ Open letter from health professionals against immigration detention, The Lancet, Vol. 388, 19. November 2016, S.2473-2474, in PICUM (2019). Child immigration detention in the EU, S.2.

- **Nicht-freiheitsentziehende Alternativmassnahmen sind effizienter**, um die Ziele von Zwangsmassnahmen zu erreichen, und sie sind **weniger kostenaufwändig** als die Administrativhaft. Die Alternativmassnahmen fördern die Kooperation der betroffenen Personen mit den Behörden während des gesamten Rückführungsprozesses: Untersuchungen belegen, dass eine administrative Inhaftierung die festgenommenen Personen entmutigt und dies zu einem Misstrauensverhältnis zwischen dem Inhaftierten und den Behörden führt¹⁹. Die International Detention Coalition (IDC) ist der Auffassung, dass Alternativmassnahmen eine Kosteneinsparung von 80% im Vergleich zur Inhaftierung darstellen²⁰.
- **Im internationalen Recht stellt man eine klare Prävalenz zugunsten einer Abschaffung der Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen fest.** Ein solches Verbot wird von den Vertragsorganen und den internationalen Instanzen empfohlen und findet sich in der Rechtsprechung wieder:

Der **UN-Kinderrechtsausschuss** hat sich klar dafür ausgesprochen, dass bei allen administrativen und gerichtlichen Entscheidungen, die Kinder betreffen, das übergeordnete Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist, und dass dieses Recht bedeutet, dass das Interesse des Kindes einen hohen Prioritätsrang besitzt²¹ einschliesslich in der Gesetzgebung, der Migrationspolitik und den gängigen Praktiken die Migration betreffend. Diesem Grundsatz folgend, empfiehlt der Ausschuss, dass jegliche freiheitsentziehenden Massnahmen wie die Inhaftierung bei Kindern „in ein globales Betreuungskonzept eingebettet sein müssen und nicht im Zusammenhang mit migrationspolitischen Massnahmen oder Praktiken erfolgen dürfen und nicht von den für die Anwendung der migrationsrechtlichen Gesetzgebung zuständigen Behörden durchgeführt werden können“²².

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte empfiehlt: Nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte müssen das übergeordnete Interesse des Kindes und Alternativmassnahmen zur Inhaftierung vorrangig berücksichtigt werden.²³ Bei Gerichtsverfahren, die die Administrativhaft von Minderjährigen betreffen, betont der Gerichtshof die Notwendigkeit, die Verwundbarkeit, die besonderen Bedürfnisse und den Bedarf nach Schutz von Kindern als wesentliche Entscheidungskriterien zu berücksichtigen. Dies war u.a. der Fall beim Urteil vom 19. Januar 2012 in der Rechtsache Popov ./ Frankreich, Absatz 91: „Die extreme Verwundbarkeit des Kindes ist ent-

¹⁹ PICUM (2019). *Child immigration detention in the EU*; European Commission, Annex to the Commission Recommendation establishing a common “Return Handbook” to be used by Member States’ competent authorities when carrying out return related tasks C(2017) 6505, S.68 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf

²⁰ International Detention Coalition, *There Are Alternatives – A handbook for preventing unnecessary immigration detention* (revised edition), 2015, S.4.

²¹ Observation Générale conjointe n°4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n°23 (2017) du Comité des droits de l’enfant sur les obligations des Etats en matière de droits de l’homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d’origine, de transit, de destination et de retour, §28, §29, §32 let.a.

²² Gemeinsame allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2017) des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller ArbeitsmigrantInnen und ihren Familienangehörigen und Nr. 23 (2017) des Kinderrechtsausschusses zu den Verpflichtung der Staaten im Bereich der Menschenrechte von Kindern im Kontext der internationalen Migrationen im Herkunfts-, Transit-, Bestimmungs- und Rückkehrland §§32 let.f.

²³ Les mineurs migrants accompagnés en détention. April 2018. Verfügbar:

https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Accompanied_migrant_minors_detention_FRA.pdf

*scheidend und ist vorrangig zu berücksichtigen, auch wenn die betroffene Person ausländischer Staatsangehörigkeit sich irregulär im Land aufhält /.../. Die Kinder haben besondere Bedürfnisse, die sowohl ihrem Alter und ihrer Abhängigkeitssituation sowie ihrem Status als Asylsuchende entsprechen. Der EGMR erinnert ausserdem daran, dass die UN-Kinderrechtskonvention die Unterzeichnerstaaten dazu auffordert, passende Massnahmen zu treffen, damit ein Kind, welches den Flüchtlingsstatus beantragt, Schutz und humanitäre Hilfe beanspruchen kann, ob es von den Eltern begleitet ist oder nicht (...).*²⁴

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats erinnert in der Resolution 2020²⁵ daran, dass „unbegleitete Minderjährige nicht inhaftiert werden dürfen und dass die Inhaftierung von Kindern aufgrund ihres Migrationsstatus oder desjenigen ihrer Eltern im Hinblick auf die Migrationsregeln nicht mit dem Prinzip des übergeordneten Kindeswohls vereinbar ist und eine Verletzung des Kinderrechtes darstellt“. Die Versammlung fordert die Mitgliedsstaaten dazu auf, in ihrer Gesetzgebung ein Verbot der Inhaftierung von Kindern zum Zweck der Migrationskontrolle zu verankern und Alternativmassnahmen in Einklang mit dem übergeordneten Interesse des Kindes umzusetzen, welche es den betroffenen Minderjährigen ermöglichen, in einem nicht-freiheitsentziehenden Rahmen mit den anderen Familienmitgliedern zu verbleiben²⁶.

Die Soft-Law-Instrumente, die **Globalen Pakte für Flüchtlinge und Migranten**, wurden von den Unterzeichnerstaaten und der Zivilgesellschaft verfasst. Der „Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration“ verkörpert eine wichtige weltweite Initiative zum Zweck einer multilateralen, kohärenten und koordinierten Verwaltung der internationalen Migrationen in zahlreichen Gebieten der Welt, und zur gleichzeitigen Wahrung der Würde der Migrierenden und zu deren Schutz vor Verwundbarkeit. Dieser Pakt wurde im Dezember 2018 am Marrakesch-Gipfel von 150 Ländern ratifiziert, nachdem er ein paar Wochen vorher von 192 Staaten gutgeheissen worden war. Die Schweiz in ihrer Rolle als Vermittlerin bei den Verhandlungen zwischen den Staaten, gehört zu den Ländern, die den Pakt noch nicht ratifiziert haben.

Die gesetzliche Erlaubnis Kinder in Administrativhaft zu nehmen, auch wenn diese ausschliesslich eine durch das Gesetz definierte Altersgruppe betrifft (in der Schweiz erlaubt das Ausländergesetz (AuG) zum Beispiel die Administrativhaft von 15-18-Jährigen²⁷), **führt zu Missständen in der Praxis der Umsetzung dieses Gesetzes**. Aus der von Terre des hommes bundesweit durchgeführten Studie geht hervor, dass trotz des gesetzlichen Verbots der Administrativhaft von Minderjährigen unter 15 Jahren²⁸, in der Praxis noch in zahlreichen Kantonen Kleinkinder – 0-2 Jahren – inhaftiert werden, wenn ein Elternteil (meistens die Mutter) unter einem Administrativhaftbefehl steht. Diese Praxis wurde auch von der Geschäftsprüfungskommission des Schweizer Parlaments in ihrem Bericht über die Administrativhaft im Asylbereich²⁹ bemängelt.

²⁴ Urteil des EGMR, Popov ./ France, Nr. 11593/12, du 19 janvier 2012. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108708>

²⁵ Resolution 2020, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=21295>

²⁶ Parlamentarische Versammlung des Europarats <http://website-pace.net/fr/web/apce/children-in-detention>

²⁷ Art.79, §2 und Art.80a, §6 ; Art.81, §3 des AuG

²⁸ Art.79, §2 und Art.80a, §5 des AuG

²⁹ Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates (GPK-N). Administrativhaft im Asylbereich. Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates vom 26. Juni 2018.

<https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/bericht-gpk-n-admin-haft-asylbereich-2018-06-26-f.pdf>

3 Welche Alternativmassnahmen zur Inhaftierung?

terre des hommes schweiz ist überzeugt, dass Alternativmassnahmen zur Administrativhaft, welche die Rechte und das übergeordnete Interesse des Kindes effizienter wahren, eine Verbesserung der Lage von minderjährigen MigrantInnen ermöglichen. Die umzusetzenden **Massnahmen beinhalten keine Festnahme, sondern nicht-freiheitentziehende und weniger restriktive** Lösungen für minderjährige MigrantInnen, ob begleitet oder unbegleitet.

Um dieses Ziel zu erreichen, plädiert terre des hommes schweiz für drei Aktions-Achsen, welche ebenfalls von der Kommission für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene des Europarats hervorgehoben wurden³⁰:

- **Politische Massnahmen:** „von Vorstudien und kleinen Pilotenprojekten bis hin zu systemischen Massnahmen und Änderungen³¹“. In diesem Sinne, fordert terre des hommes schweiz politische Massnahmen und ein vermehrtes Engagement zu Gunsten eines Verbots der Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen und einer Abschaffung von derartigen Praktiken.
- **Rechtliche Massnahmen:** « welche die Inhaftierung ersetzen könnten, z.B. Einzug von Reisedokumenten, Hinterlegung einer Kaution, Bedingung einer festen Unterkunft und regelmässige Meldepflicht³² ». Rechtliche Massnahmen erfordern Gesetzesänderungen, welche Ersatzmassnahmen zur Inhaftierung im Gesetz verankern und die Behörden verpflichten, nicht-freiheitentziehende und weniger zwangsbasierte Massnahmen umzusetzen.
- **Praxisänderungen:** « Praktiken, die es minderjährigen MigrantInnen, die sich irregulär in der Schweiz aufhalten, ermöglichen, im Land zu bleiben und sich dort bis zu einem gewissen Grad frei zu bewegen /.../ solange deren Status nicht definiert wurde und ihre Ausweisung noch nicht angeordnet wurde³³ ». Des Weiteren sollte angeordnet werden, dass die minderjährigen MigrantInnen, welche einer Rückführung (Dublin) oder einer Abschiebung ausgesetzt sind, aufgrund ihrer Minderjährigkeit prinzipiell nicht mehr in Administrativhaft genommen werden.

In mehreren Staaten ist der Freiheitsentzug von minderjährigen MigrantInnen, ob begleitet oder unbegleitet, zum Zweck der Migrationskontrolle, bereits verboten. Teilweise gilt dies für ein bestimmtes Alterssegment, teilweise für alle MigrantInnen unter 18 Jahren³⁴. **terre des hommes schweiz empfiehlt, sich nach den besten bundesweiten oder kantonalen Praktiken zu richten und fordert die Staaten auf, diese zu übernehmen und im Sinn des übergeordneten Interesses des Kindes und zum Schutz von seinen Rechten, umzusetzen.**

³⁰ Europarat, Parlamentarische Versammlung (2014). *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, S.8-9. <https://www.refworld.org/docid/541fcd154.html>

³¹ *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*. Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, 21. Januar 2013, §17, S.8.

³² *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*. Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, 21. Januar 2013, §19, S.9.

³³ *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*. Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, 21. Januar 2013, §21, S.9.

³⁴ z.B.: In Italien ist die Administrativhaft von UMA verboten, in der Schweiz betrifft das Verbot der Inhaftierung von Minderjährigen unter 15 Jahren, in Irland wurde ein absolutes Verbot jeglicher Administrativhaft von Kindern gesetzlich verankert. Detaillierte Informationen finden Sie im Global NextGen Index

Von terre des hommes schweiz unterstützte

Alternativmassnahmen

Offene, halboffene Zentren (ohne Gefängnischarakter)	Gemeinsame Unterbringung von irregulären MigrantInnen und/oder Asylsuchenden, einzeln oder als Familie, an Orten ohne Freiheitsentzug, die Unterkunft, Nahrung und medizinische Grundversorgung bieten, wo jedoch eine gewisse Überwachung stattfindet.
Heime oder Zentren für Personen, die auf eine Rückkehr warten	Offenen Strukturen, in denen persönliche BegleiterInnen oder BeraterInnen die Personen, die auf eine Rückkehr warten, über ihre Möglichkeiten informieren und sie bei der Vorbereitung auf ihre Rückkehr unterstützen.
Unterbringung in Betreuungsstrukturen	Strukturen in speziell konzipierten oder dafür bestimmten Einrichtungen/Institutionen, die Lebensformen in Kleingruppen bieten, die das Leben in der Familie oder Kleingruppen möglichst gut nachahmen.
Unterbringung in einer familienähnlichen Struktur	Alternative Betreuungsmöglichkeiten für unbegleitete oder von ihren Familien getrennte Kinder, die sowohl formeller als auch informeller Art sein können wie: Betreuung durch einen in der Schweiz wohnhaften Angehörigen, in einer Pflegefamilie und anderen familienähnlichen oder vergleichbaren Strukturen, die sich von einer Unterbringung in einer Institution unterscheiden.
Überwachungs-massnahmen	Regelmässige Meldepflicht bei den Behörden, zum Beispiel in Form von Unterschriften auf Anwesenheitslisten.
Andere Alternativen zur Administrativhaft³⁵	<ol style="list-style-type: none">1 Pflicht, sich in regelmässigen Abständen bei den Polizei- oder Einwanderungsbehörden zu melden.2 Pflicht, an einer bestimmten Adresse zu wohnen und zu schlafen.3 Freilassung auf Kautions mit oder ohne Bürgschaft.4 Die Bedingung, einen Bürgen/eine Bürgin zu haben.5 Freilassung mit sozialer Begleitung oder im Rahmen eines Begleitplans, der von einem Team von SozialarbeiterInnen oder PsychologInnen/PsychiaterInnen geleitet wird.

³⁵ Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (2015). *Handbuch Migrationsrecht Schweiz. Publikation zu den europa- und bundesrechtlichen Grundlagen des schweizerischen Asyl- und Ausländerrechts*. Stämpfli Verlag AG Bern, 2015, S. 223. Verfügbar: http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/150730_manuel_migrations_FR_online.pdf

Schlüsselbegriffe³⁶

Minderjährige Migrantinnen und Migranten	Menschen unter 18 Jahren in Migrationssituation, begleitet oder von ihren Eltern getrennt oder unbegleitet (UMA).
Unbegleitete minderjährige Asylsuchende	Minderjährige, die von beiden Elternteilen und anderen nahen Verwandten getrennt wurden und die nicht von einem gesetzlich dazu verpflichteten verantwortlichen Erwachsenen betreut werden.
Von Angehörigen getrennte Kinder	Minderjährige, die von beiden Elternteilen oder den gesetzlich verpflichteten verantwortlichen Personen getrennt wurden, aber nicht zwingend von den anderen Familienmitgliedern. Ein von Angehörigen getrenntes Kind kann also von einem anderen erwachsenen Familienmitglied betreut werden.
Alternativ-massnahmen zur Administrativhaft	Als Alternativen gelten politische Massnahmen, Gesetzesänderungen und Praktiken, welche darauf abzielen oder sicherstellen, dass ein/e Minderjährige/r nicht aufgrund seines/ihres Migrantenstatus oder dessen seiner/ihrer Eltern/seines/ihres Elternteils, inhaftiert wird.
Freiheitsentzug	Massnahmen zur Inhaftierung einer Person in einer geschlossenen Struktur, die sie nicht aus freien Stücken verlassen darf. Dabei kann es sich um offensichtliche Strukturen handeln, wie z.B. einer Zelle in einem Kommissariat, einem Gefängnis oder einer eigens für diesen Zweck errichteten Haftanstalt etc., oder um weniger offensichtliche Strukturen wie geschlossene Räume oder Zellen in Flughäfen.
Administrativhaft	Umschreibender Begriff für eine Festnahme oder Inhaftierung ohne Anklage oder Gerichtsverfahren. Sie erfolgt ohne strafrechtliche Motive. In zahlreichen Ländern können Verstösse gegen das geltende Einwanderungsgesetz zu Administrativhaft führen.

4 Empfehlungen

[An Staaten – Regierungen, nationale Parlamente, zuständige Behörden auf nationaler Ebene]: terre des hommes schweiz empfiehlt den Staaten ihre Gesetzgebung(en) im Sinne einer Abschaffung der Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen anzupassen, um sicherzustellen, dass deren übergeordnete Interessen und Rechte gewahrt werden. terre des hommes schweiz empfiehlt den Staaten nicht-freiheitsentziehende Alternativmassnahmen zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen, ob begleitet oder unbegleitet, in ihrer(n) Gesetzgebung(en) zu verankern.

[An Staaten - zuständige Behörden]: terre des hommes schweiz empfiehlt die Bereitstellung eines detaillierten und aufgeschlüsselten Datenerfassungssystems bezüglich der Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen, ob begleitet oder unbegleitet.

³⁶ Definition aus der Gemeinsamen allgemeinen Bemerkung Nr. 6 des Kinderrechtsausschusses und aus dem Glossar des Practical manual - Monitoring Immigration Detention des UNHCR, der APT und der IDC https://www.apr.ch/content/files_res/monitoring-de-la-detention-des-migrants-un-guide-pratique.pdf

[An Staaten, zuständige Behörden, Zivilgesellschaft]: terre des hommes schweiz empfiehlt die Umsetzung von nicht-freiheitsentziehenden Alternativmassnahmen, welche der Situation der Kinder und derjenigen ihrer Familien gerecht werden, um eine Inhaftierung zu verhindern und so deren Grundrechte zu wahren.

[An Staaten, zuständige Behörden]: terre des hommes schweiz spricht sich klar gegen die Administrativhaft von Eltern und die Trennung von Familien aus. Das übergeordnete Interesse des Kindes muss vorrangig berücksichtigt werden. Die Umsetzung von Alternativmassnahmen zur Administrativhaft ermöglicht die Wahrung des Rechts auf Familieneinheit und ein kindgerechtes Umfeld.

[An Staaten – an die zuständigen Behörden]: terre des hommes schweiz fordert die zuständigen Behörden auf, die Empfehlungen der Globalen Studie der UNO zum Freiheitsentzug bei Kindern³⁷ zu übernehmen.

Empfehlungen für die Schweiz:

[An den Gesetzgeber auf Bundes- oder Kantonsebene]: terre des hommes schweiz empfiehlt die Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen im Bundesgesetz, oder ggf. in den kantonalen Gesetzgebungen oder Verfassungen zu verbieten.

[An die kantonalen Vollzugsbehörden]: terre des hommes schweiz fordert die kantonalen Behörden auf, im Sinne des Bundesgesetzes und aufgrund ihrer eigenständigen Ermessensbefugnis, minderjährige MigrantInnen grundsätzlich nicht in Administrativhaft zu nehmen und systematisch Alternativmassnahmen zur Inhaftierung zu fördern und umzusetzen – sprich Ersatzmassnahmen, die den besonderen Bedürfnissen von Kindern und ihren Familien entsprechen.

[An die interkantonalen Behörden und Kantonsregierungen]: terre des hommes schweiz empfiehlt den kantonsübergreifenden Behörden und den Kantonsregierungen gemeinsame Standards festzulegen, welche die Gleichbehandlung in vergleichbaren Situationen fördern. terre des hommes schweiz fordert zu einem vertieften Austausch über gute Praktiken auf, d.h. zielführende Praktiken, deren Wirksamkeit erwiesen ist und die das Recht des Kindes und dessen übergeordnete Interessen im Migrationskontext wahren.

³⁷ Globalen Studie der UNO zum Freiheitsentzug bei Kindern
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/StudyChildrenDeprivedLiberty/Pages/Index.aspx>

5 Quellen

- Europarat, Versammlung. *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 9. September 2014. UN Global Study on Children Deprived of Liberty
- Europarat, Parlamentarische Versammlung (2017). *Visiting places where children are deprived of their liberty as a result of immigration procedures*. <https://rm.coe.int/visiting-places-where-children-are-deprived-of-their-liberty-as-a-resu/168075ce6d>
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. Novembre 1989: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19983207/index.html>
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2017). *European legal and policy framework on immigration detention of children*, p.17. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-immigration-detention-children_en.pdf
- International Detention Coalition (2015). *There are alternatives*. <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>
- Inter-Agency Working Group (IAWG) to End Child Immigration Detention (2016). *Ending child detention*. https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/09/End-Child-Detention-Advocacy-Brochure_web_spreads_190816-1.pdf
- Gemeinsame allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2017) des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller ArbeitsmigrantInnen und ihren Familienangehörigen und Nr. 23 (2017) des Kinderrechtsausschusses zu den Verpflichtung der Staaten im Bereich der Menschenrechte von Kindern im Kontext der internationalen Migrationen im Herkunfts-, Transit-, Bestimmungs- und Rückkehrland S.3 § 5. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/CMW_C_GC_4-CRC_C_GC_23_8362_F.pdf
- Joint statement - Let's work to end child immigration detention. 7-8.11.2017. https://eea.iom.int/sites/default/files/publication/document/JointStatement_Child_Immigration_Detention.PDF
- Terre des hommes (2018). *Bestandsaufnahme zur Administrativhaft von minderjährigen MigrantInnen in der Schweiz*. https://www.tdh.ch/sites/default/files/tdh_plaidoyer-ch_201811_de.pdf