



**Fall-Nr.:** B 2023/113  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 14.07.2023  
**Entscheiddatum:** 26.06.2023

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 26.06.2023**

**Ausländerrecht, Vorbereitungshaft im Dublin-Verfahren, Art. 76a AIG. Weder eine Verletzung des Beschleunigungsgebots noch des rechtlichen Gehörs ist ersichtlich (E. 2). Der Beschwerdeführer ist ohne Reisepass und Visum illegal in die Schweiz eingereist. Er ist mehrfach vorbestraft und gilt als gewaltbereit. Zudem steht im Zusammenhang mit einem angeblichen Terrorbezug eine Nebenidentität im Raum. Es liegen gewichtige Indizien dafür vor, dass der Beschwerdeführer andere Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet hat und deshalb im Sinn von Art. 76a Abs. 2 lit. g AIG strafrechtlich verfolgt oder verurteilt worden ist. Durch die illegale Einreise in die Schweiz hat sich der Beschwerdeführer der Wegweisung durch die französischen Behörden entzogen. Dieses Verhalten des Beschwerdeführers lässt darauf schliessen, dass er sich auch in der Schweiz der Durchführung der Wegweisung entziehen wird. Die Voraussetzungen für die Anordnung der Dublin-Haft waren erfüllt (E. 3). Das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft erfüllt die Mindestanforderungen an den Vollzug der im Dublin-Verfahren angeordneten ausländerrechtlichen Administrativhaft (E. 4). Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2023/113).**

**Entscheid vom 26. Juni 2023**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;  
a.o. Gerichtsschreiberin Odermatt

Verfahrensbeteiligte

**A.\_\_\_\_,**



## St.Galler Gerichte

### **Beschwerdeführer,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Matthias Stauffacher, AsyLex,  
Gotthardstrasse 52, 8002 Zürich,

gegen

**Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen,** Unterstrasse 28, 9001 St.  
Gallen,

### **Vorinstanz,**

und

**Migrationsamt,** Oberer Graben 38, 9001 St. Gallen,

### **Beschwerdegegner,**

Gegenstand

### **Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 76a AIG)**

#### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

##### **A.**

A.\_\_\_ (geboren 1992, von Sudan) reiste am 7. April 2023 illegal ohne Reisepass und Visum in die Schweiz ein. Am 10. April 2023 stellte er im Bundesasylzentrum Altstätten ein Asylgesuch. Am 14. April 2023 teilte das Staatssekretariat für Migration (SEM) dem Migrationsamt mit, A.\_\_\_ sei gemäss Informationen aus Frankreich dort im Zusammenhang mit Terrorismus bekannt und mit einer bis 16. März 2028 gültigen Einreisesperre belegt worden. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) treffe zurzeit die notwendigen Abklärungen. Das SEM stellte dem Migrationsamt zudem den Ausweisungsantrag der französischen Behörden zu (act. 8/2 Seiten 11 ff.). Dieser hält zusammengefasst fest, A.\_\_\_ sei gewaltbereit und mehrfach vorbestraft. Ein Eurodac-Vergleich verlief negativ.



### **B.**

Mit Haftbefehl vom 15. April 2023 nahm das Migrationsamt A.\_\_ gleichentags in Vorbereitungshaft. Mit Eingabe vom 17. April 2023 ersuchte es bei der Verwaltungsrekurskommission um richterliche Genehmigung der Vorbereitungshaft bis zum Erlass eines Entscheids über die Aufenthaltsberechtigung beziehungsweise vorläufig längstens für drei Monate. Mit Entscheid vom 18. April 2023 bestätigte der zuständige Einzelrichter den Haftbefehl vom 15. April 2023 und genehmigte die Vorbereitungshaft längstens bis 14. Juli 2023 (Entscheid der Verwaltungsrekurskommission VI-2023/12 vom 18. April 2023).

### **C.**

Am 4. Mai 2023 teilte das SEM dem Migrationsamt mit, weil A.\_\_ über einen französischen Aufenthaltstitel verfüge, sei am 20. April 2023 ein Dublin-Verfahren eingeleitet worden. Mit Haftbefehl vom 4. Mai 2023 (Eröffnung: 5. Mai 2023) wandelte das Migrationsamt die Vorbereitungshaft rückwirkend per 20. April 2023 in eine Dublin-Vorbereitungshaft um. Am 9. Mai 2023 informierte das SEM das Migrationsamt über das Übernahmemeersuchen und die provisorische Ablehnung der französischen Behörden, da noch weitere Abklärungen notwendig seien.

### **D.**

#### **D.a.**

Mit Eingabe vom 8. Mai 2023 stellte A.\_\_ ein Haftentlassungsgesuch sowie ein Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung. Mit Vernehmlassung vom 10. Mai 2023 beantragte das Migrationsamt, A.\_\_ sei in Haft zu belassen.

#### **D.b.**

Mit Entscheid vom 12. Mai 2023 bestätigte die zuständige Einzelrichterin der Verwaltungsrekurskommission den Haftbefehl gegen A.\_\_ vom 4. Mai 2023, wies das Haftentlassungsgesuch ab und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Es wurden keine amtlichen Kosten erhoben und Rechtsanwalt Matthias Stauffacher, AsyLex, Zürich, der als unentgeltlicher Rechtsbeistand bestellt wurde, mit CHF 405.60 aus der Gerichtskasse entschädigt.

#### **D.c.**

A.\_\_ (Beschwerdeführer) erhob gegen den Entscheid der Einzelrichterin der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) vom 12. Mai 2023 mit Eingabe vom 30. Mai 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Der Beschwerdeführer beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz, der vorinstanzliche



## St.Galler Gerichte

Entscheid vom 12. Mai 2023 sei aufzuheben, der Beschwerdeführer sei unverzüglich aus der Dublin-Ausschaffungshaft zu entlassen, es sei festzustellen, dass die Dublin-Haft vom 15. Mai 2023 bis 30. Mai 2023 unter den Haftbedingungen im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft rechtswidrig gewesen sei. Eventualiter für den Fall, dass der Beschwerdeführer zwischenzeitlich ausgeschafft worden sein sollte, sei festzustellen, dass die angeordnete Haft unrechtmässig sowie unangemessen sei. Zudem beantragte er unentgeltliche Rechtspflege und die Mandatierung von Rechtsanwalt Stauffacher als unentgeltlichen Rechtsbeistand.

### **D.d.**

Mit Schreiben vom 5. Juni 2023 verzichtete die Vorinstanz auf eine Vernehmlassung.

### **D.e.**

Der Beschwerdegegner verzichtete am 9. Juni 2023 auf eine Vernehmlassung und teilte mit, dass der Beschwerdeführer am Vortag aufgrund des Ablaufs der maximalen Haftdauer aus der Haft entlassen und dem Bundesasylzentrum in Altstätten zugeführt worden sei.

### **D.f.**

Der Beschwerdeführer hielt mit Schreiben vom 14. Juni 2023 an der Beschwerde fest.

### **D.g.**

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Begründung seiner Rechtsbegehren sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

## **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

### **1.**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, dessen Gesuch um Überprüfung des Haftbefehls und um Entlassung aus der Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens gemäss Art. 76a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz; SR 142.20, AIG) die Vorinstanz mit dem angefochtenen Entscheid abgewiesen hat, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Obwohl der Beschwerdeführer mittlerweile aus der Haft entlassen worden ist, ist seine Beschwerde in der Sache zu behandeln, da sich im Verfahren vor



allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können muss, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist (vgl. Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht; Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG) und das Bundesgericht seinerseits in Konstellationen wie der vorliegenden – der Beschwerdeführer rügt in vertretbarer Weise Verletzungen völker- und verfassungsrechtlicher Ansprüche, die sich als Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung jederzeit wieder stellen können – vom Erfordernis des praktischen und aktuellen schutzwürdigen Rechtsschutzinteresses absieht (vgl. BGer 2C\_101/2017 vom 1. März 2017 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 142 I 135 E. 1.3.2). Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 12. Mai 2023 wurde mit Eingabe vom 30. Mai 2023 unter Berücksichtigung des Umstands, dass der letzte Tag der Frist (29. Mai 2023) auf einen vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag (Pfungstmontag) fiel, fristgerecht erhoben (Art. 2 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über Ruhetag und Ladenöffnung; sGS 552.1, RLG, Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP und Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 142 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO). Die Beschwerde erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

## 2.

### 2.1.

Mit Haftbefehl vom 15. April 2023 nahm das Migrationsamt den Beschwerdeführer gleichentags gestützt auf Art. 75 AIG in Vorbereitungshaft. Mit Haftbefehl vom 4. Mai 2023 wandelte es die Vorbereitungshaft gestützt auf Art. 76a AIG rückwirkend per 20. April 2023 in eine Dublin-Vorbereitungshaft um. Der Beschwerdeführer macht Verletzungen des Beschleunigungsgebots und des rechtlichen Gehörs geltend (act. 1 Rz. 11 ff.). Er sei inhaftiert worden, ohne dass ein Wegweisungsentscheid und damit ein Haftgrund (vgl. zum Haftgrund nachfolgend Erwägung 3) vorgelegen habe. Überdies sei klarerweise die falsche Haftart angeordnet worden, da Frankreich der für ihn zuständige Dublin-Staat gewesen sei und damit – wenn überhaupt – Dublin-Vorbereitungshaft gemäss Art. 76a AIG hätte angeordnet werden müssen. Zudem gehe aus der Haftandrohung des Beschwerdegegners nicht hervor, wie lange die Dublin-Vorbereitungshaft angeordnet worden sei. Angesichts der erheblichen Freiheitsbeschränkung und der Grundrechtseingriffe, die mit der zunehmenden Dauer der Haft noch erheblicher geworden seien, hätte die Vorinstanz im Sinne des Beschleunigungsgebots spätestens dann, als sie gewusst habe, dass es sich vorliegend um einen Dublin-Fall gehandelt habe, die Vorbereitungshaft im Sinn von Art. 75 AIG aufheben müssen. Durch das Unterlassen habe die Vorinstanz nicht nur



den Beschleunigungsgrundsatz verletzt, sondern auch eigenständig verhindert, dass die Dauer der Haft so kurz wie möglich sei.

### 2.2.

Die Vorinstanz hielt fest, der Haftbefehl vom 15. April 2023, mit welchem die Vorbereitungshaft angeordnet worden sei, sei mit Entscheid vom 18. April 2023 bestätigt worden. Nachdem der Beschwerdegegner am 4. Mai 2023 erfahren habe, dass – entgegen dem zunächst negativen Ergebnis des Eurodac-Vergleichs – bereits am 20. April 2023 durch das SEM das Dublin-Verfahren eingeleitet worden sei, habe er dem Beschwerdeführer am 5. Mai 2023 den Haftbefehl (Dublin-Verfahren) vom 4. Mai 2023 eröffnet. Gleichzeitig sei der Vollzugsbeginn auf den 20. April 2023 festgesetzt worden. Unter diesen Umständen sah die Vorinstanz in der Anordnung der falschen Haftart zu Recht keine Verletzung des Beschleunigungsgebots. So wurde auch die Vorbereitungshaft mit Haftbefehl vom 4. Mai 2023 zu Gunsten des Beschwerdeführers rückwirkend per 20. April 2023 in eine Dublin-Vorbereitungshaft gemäss auf Art. 76a AIG umgewandelt. Ebenso wenig ist in diesem Zusammenhang eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ersichtlich.

### 2.3.

Die betroffene Person kann während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch für die Dauer von höchstens sieben Wochen ab Haftanordnung in Haft belassen oder in Haft genommen werden; dazu gehört die Stellung des Übernahmeersuchens an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme sowie die Abfassung des Entscheides und dessen Eröffnung (Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG). Zwar trifft zu, dass der Beschwerdegegner im Haftbefehl vom 4. Mai 2023 kein konkretes Enddatum der Dublin-Vorbereitungshaft angegeben hat. Der Haftbefehl gibt jedoch den Wortlaut von Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG wieder. Damit wurde der Beschwerdeführer explizit über die gesetzlich maximal zulässige Haftdauer von sieben Wochen orientiert (act. 9/6 Seite 31). Auch im vorinstanzlichen Entscheid wurde die genannte gesetzliche Bestimmung wiedergegeben (Erwägung 2b).

### 2.4.

Wird eine Person für die Dauer der Abklärung der nationalen Zuständigkeit zur Behandlung ihres Asylbegehrens in Haft genommen, dürfen die in Art. 28 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz



zuständig ist (ABl. L 180 vom 29. Juni 2013 S. 31 ff., Dublin-III-Verordnung) vorgegebenen Fristen für die standardisierte Abwicklung des internationalen Verwaltungsverfahrens nicht überschritten werden. Sie belassen den zuständigen nationalen Behörden keinen Raum für erhebliche Verzögerungen. Die haftanordnende Behörde ist deshalb nicht gehalten, zunächst eine kürzere Haftdauer anzuordnen oder weiter zu begründen, weshalb der Haftbefehl unmittelbar für die gesetzlich maximal zulässige Haftdauer von sieben Wochen ab Inhaftierung ausgestellt wird. Dass die vom Gesetz vorgesehene Maximaldauer von sieben Wochen mit den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung nicht vereinbar war, bringt der Beschwerdeführer in der Stellungnahme vom 14. Juni 2023 zu Recht nicht vor (vgl. BGE 148 II 169 E. 4.2.3 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs).

### 2.5.

Der Beschwerdegegner teilte der Rechtsvertretung des Beschwerdeführers am 4. Mai 2023 mit, die Haft des Beschwerdeführers werde unverzüglich von Vorbereitungshaft in Dublin-Vorbereitungshaft umgewandelt. Sobald die Dublin-Vorbereitungshaft eröffnet worden sei, werde er den Beschwerdeführer wieder entsprechend informieren (act. 2/2/5). Die Vorinstanz führte sodann zutreffend aus, aus dem – wenn auch generellen – Verweis im Haftbefehl auf Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG ergebe sich, dass der Beschwerdeführer zur Sicherstellung des Dublin-Verfahrens in Vorbereitungshaft genommen worden sei. Die Haft diene dabei der Vorbereitung des Entscheids über die Zuständigkeit für das Asylgesuch. Zur Entscheidvorbereitung über die Zuständigkeit gehörten auch die Stellung des Übernahmeseuchens an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme sowie die Abfassung des Entscheids und dessen Eröffnung. Der Zweck der Dublin-Vorbereitungshaft liege gerade darin, die betroffene Person während der Entscheidvorbereitung durch das SEM in Haft nehmen zu können (act. 2/1 E. 2c).

### 2.6.

Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft wird auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden (Art. 80a Abs. 3 AIG). Die inhaftierte Person kann jederzeit ein Haftentlassungsgesuch einreichen. Über das Gesuch hat die richterliche Behörde innert acht Arbeitstagen in einem schriftlichen Verfahren zu entscheiden (Art. 80a Abs. 4 AIG). Jede Person, welcher die Freiheit nicht von einem Gericht entzogen wird, hat gemäss Art. 31 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen, das so rasch wie möglich über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs





entscheidet. Nach Art. 5 Ziff. 4 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) hat jede inhaftierte Person Anspruch auf richterliche Überprüfung der Haft innerhalb kurzer Frist. Die Bestimmungen konkretisieren das allgemeine Verbot der Rechtsverzögerung (vgl. Art. 29 Abs. 1 BV; G. Steinmann/ B. Schindler/D. Wyss, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/ Schindler/Schmid/ Schweizer [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N 33 ff. zu Art. 29 BV). Fristen von bis zu elf Tagen sind ausreichend (vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 44672/98 vom 12. Juni 2003, Herz/Deutschland, Rz. 73; vgl. auch H. Vest, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/ Schindler/Schmid/Schweizer [Hrsg.], N 42 zu Art. 31 BV). Dass die gesetzliche Frist von acht Arbeitstagen den völker- und verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genüge, bringt der Beschwerdeführer deshalb zu Recht nicht vor (vgl. BGE 142 I 135 E. 3).

### **2.7.**

Soweit die Eingabe des Beschwerdeführers vom 8. Mai 2023 als Haftentlassungsgesuch im Sinn von Art. 80a Abs. 4 AIG zu behandeln war, ist die Frist von acht Arbeitstagen eingehalten: Das Gesuch ging am Dienstag, 9. Mai 2023, bei der Vorinstanz ein. Die Vorinstanz hat mit dem Entscheid vom Freitag, 12. Mai 2023, die maximal zulässige Frist von acht Arbeitstagen nicht ausgeschöpft.

### **2.8.**

Soweit die Eingabe des Beschwerdeführers vom 8. Mai 2023 als Gesuch um Überprüfung der Haftanordnung zu behandeln war, hat sich die Frist zu dessen Bearbeitung nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht an den acht Arbeitstagen für ein Entlassungsgesuch, sondern an den 96 Stunden von Art. 80 Abs. 2 AIG zu orientieren, wobei sich die zulässige Verfahrensdauer nach den Umständen des Einzelfalls richten, aber nicht deutlich länger als 96 Stunden sein soll (vgl. BGer 2C\_620/2021 vom 14. September 2021 E. 3.1.2 mit Hinweis auf BGE 142 I 135 E. 3.1). Da das vorinstanzliche Verfahren ohnehin weniger als 96 Stunden gedauert hat, hat die Vorinstanz die völker- und verfassungsrechtlichen Ansprüche des Beschwerdeführers auf richterliche Beurteilung der Haft «so rasch als möglich» gemäss Art. 31 Abs. 4 BV beziehungsweise «innerhalb kurzer Frist» gemäss Art. 5 Ziff. 4 EMRK nicht verletzt.

### **2.9.**

Nach dem Gesagten ist weder eine Verletzung des Beschleunigungsgebots noch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ersichtlich.





### 3.

#### 3.1.

Der Beschwerdeführer macht geltend, es seien nicht alle Voraussetzungen für die Anordnung der Dublin-Haft erfüllt. Der Beschwerdegegner habe an keiner Stelle erläutert, weder in der Haftumwandlung vom 4. Mai 2023 noch im Haftantrag vom 17. April 2023, ob eine erhebliche Fluchtgefahr – die vorliegend auch nicht bestehe – vorliege. Er argumentiere alleine aufgrund des angeblichen Verhaltens des Beschwerdeführers in Frankreich, dass darauf zu schliessen sei, der Beschwerdeführer wersetze sich künftig behördlichen Anweisungen oder stelle eine Gefahr für die Schweiz dar. Die zur Begründung angeführten Aussagen, der Beschwerdeführer gelte gemäss den französischen Behörden als gewaltbereit und im Zusammenhang mit dem angeblichen Terror-Link stehe eine Nebenidentität im Raum, seien jedoch nicht belegt, weshalb darauf aufgrund der Unschuldsvermutung nicht abgestützt werden dürfe. Die Beweislast für den Haftgrund liege bei den staatlichen Behörden und sei nicht erbracht worden. Anstatt auf unsubstantiierte Aussagen abzustützen, hätte die Vorinstanz konkrete Dokumente oder andere Beweise vorlegen müssen, welche die erhebliche Fluchtgefahr, die für eine Inhaftierung gefordert werde, aufzeigten. Ein allfälliges Geheimhaltungsinteresse an solchen Beweisen sei nicht geltend gemacht worden. Es reiche nicht, wenn einzig eine der in Abs. 2 des Art. 76a AIG aufgelisteten «Katalogtaten» erfüllt sei. Diese alleine vermöchten keine erhebliche Untertauchensgefahr zu begründen, wie dies von Art. 28 Dublin-III-Verordnung verlangt werde. Vielmehr müssten eben zusätzlich zu den in Art. 76a Abs. 2 AIG genannten Kriterien konkrete Anzeichen einer erheblichen Fluchtgefahr vorliegen. Der Beschwerdeführer bringt vor, er habe sich umgehend nach seiner Ankunft bei den Behörden gemeldet um ein Asylgesuch zu stellen und habe sich in der Schweiz stets kooperativ verhalten. Es lägen keine konkreten Anzeichen vor, die befürchten liessen, dass er sich einer Durchführung der Wegweisung entziehen würde und damit sei kein Haftgrund gegeben. Seine Inhaftierung erweise sich damit als unrechtmässig, weshalb der Entscheid der Vorinstanz vom 12. Mai 2023 aufzuheben und der Beschwerdeführer umgehend aus der Haft zu entlassen sei. Die Vorinstanz habe Haftalternativen nicht ernstlich geprüft. Wenn überhaupt, wäre das Mittel einer Eingrenzung mehr als ausreichend gewesen, um die Anwesenheit des Beschwerdeführers im Zeitpunkt des Rückflugs sicherzustellen. Überdies hätten die zuständigen Behörden dem Beschwerdeführer pflichtwidrig gar nie die Möglichkeit gegeben, «freiwillig», also mit einem organisierten und im Voraus angekündigten Flug oder Zug, ordnungsgemäss nach Frankreich zurückzukehren. Folglich liege eine Verletzung von Art. 5 EMRK sowie der Rückführungs-Richtlinie vor, da mildere Massnahmen weder geprüft noch



angewendet worden seien. Die Haft sei nicht nur unverhältnismässig, sondern auch rechtswidrig, weshalb der Beschwerdeführer umgehend aus der Haft zu entlassen sei.

### 3.2.

Die zuständige Behörde kann gestützt auf Art. 76a Abs. 1 AIG eine im Dublin-Verfahren ausgewiesene Person zur Sicherstellung der Wegweisung in den für das Asylverfahren zuständigen Dublin-Staat in Haft nehmen, wenn im Einzelfall konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass die Person sich der Durchführung der Wegweisung entziehen will (lit. a, «erhebliche Fluchtgefahr»), die Haft verhältnismässig ist (lit. b) und sich weniger einschneidende Massnahmen nicht wirksam anwenden lassen (lit. c). Die Bestimmung setzt inhaltlich Art. 28 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung um (vgl. BGer 2C\_199/2018 vom 9. Juli 2018 E. 4.1 mit Hinweisen).

### 3.3.

Art. 76a Abs. 2 AIG umschreibt die konkreten Anzeichen, welche befürchten lassen, die betroffene Person wolle sich der Durchführung der Wegweisung entziehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ihr Verhalten in der Schweiz oder im Ausland darauf schliessen lässt, dass sie sich behördlichen Anordnungen widersetzen werde (lit. b). Dieser Haftgrund setzt nicht voraus, dass die betroffene Person im Asyl- oder Wegweisungsverfahren Anordnungen der Behörden missachtet hat (lit. a, e contrario). Allein die Umstände, dass der Beschwerdeführer sich umgehend nach seiner Ankunft bei den Behörden gemeldet hat, um ein Asylgesuch zu stellen, und sich in der Schweiz kooperativ verhalten hat, schliessen deshalb nicht aus, dass – andere – konkrete Anzeichen eine Fluchtgefahr befürchten lassen. Als Fluchtgefahr bezeichnet Art. 2 lit. n der Dublin-III-Verordnung das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass ein Gesuchsteller, gegen den ein Überstellungsverfahren läuft, sich diesem durch Flucht entziehen könnte. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, Art. 76a Abs. 2 AIG setze den Haftgrund der «erheblichen Fluchtgefahr» in einer Art. 28 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung nicht gerecht werdenden Weise um (vgl. dazu BGer 2C\_199/2018 vom 9. Juli 2018 E. 3.2). Ein weiteres konkretes Anzeichen, welches befürchten lässt, dass sich die betroffene ausländische Person der Wegweisung entziehen will, liegt vor, wenn der betroffene Ausländer ernsthaft Personen bedroht oder diese erheblich an Leib und Leben gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder deshalb verurteilt worden ist (Art. 76a Abs. 2 lit. g AIG).

### 3.4.

Der Beschwerdeführer ist am 7. April 2023 widerrechtlich ohne Reisepass und Visum in die Schweiz eingereist. Gemäss Angaben der französischen Behörden ist er in



Frankreich mehrmals straffällig geworden (Entreisssdiebstahl, Gewalt oder Drohung mit einer Waffe, Beschädigung fremden Eigentums, Diebstahl unter Gewaltanwendung, Gewalt mit Waffengebrauch, Gewalt und Drohung gegen öffentliche Beamte, Wiederhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz). Er ist mehrfach vorbestraft und gilt als gewaltbereit. Gemäss fedpol steht zudem «im Zusammenhang mit dem angeblichen Terror-Link eine Nebenidentität beziehungsweise Alias etc.» im Raum. Der Beschwerdeführer gehöre einer radikalen islamistischen Bewegung an und sei daher in Frankreich zur Ausschaffung in den Sudan verzeichnet. Auch wenn keine förmlichen Bestrafungen aktenkundig sind, so erscheinen die Quellen, aus denen der Beschwerdegegner seine Informationen gesammelt hat, insgesamt doch ausreichend verlässlich, um auf mehrfaches strafrechtlich relevantes Verhalten zu schliessen. Somit liegen gewichtige Indizien dafür vor, dass der Beschwerdeführer andere Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet hat und deshalb im Sinn von Art. 76a Abs. 2 lit. g AIG strafrechtlich verfolgt oder verurteilt wurde. Indem er illegal in die Schweiz eingereist ist, hat er sich der Wegweisung durch die französischen Behörden entzogen. Die Vorinstanz hielt sodann mit Verweis auf Art. 76a Abs. 2 lit. b AIG nachvollziehbar fest, dieses Verhalten des Beschwerdeführers lasse darauf schliessen, dass er sich auch in der Schweiz der Durchführung der Wegweisung entziehen werde.

### 3.5.

Die Haft war durch das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des europäischen Dublin-Systems, das mehrfache Asylanträge in verschiedenen Mitgliedstaaten vermeiden soll, gerechtfertigt und auch verhältnismässig. Sie war zur Durchsetzung dieses öffentlichen Interesses geeignet und erforderlich. Zwar hing sie mit seinem in der Schweiz eingereichten Asylgesuch zusammen. Allerdings dient das Verfahren in der Schweiz jedenfalls vorderhand nicht der Beurteilung seiner Flüchtlingseigenschaft und seines allfälligen Anspruchs auf Asyl in der Schweiz, sondern der Klärung der nationalen Zuständigkeit im Dublin-Verfahren. Diesbezüglich wurden konkrete Anhaltspunkte dafür festgestellt, dass Frankreich der zuständige Dublin-Staat ist. Da der Beschwerdeführer sich der Ausschaffung aus Frankreich entzogen hat und die Gefahr bestand, dass er sich der Überstellung nach Frankreich ebenfalls entziehen könnte, erschien im Zeitpunkt der Haftanordnung insbesondere das von ihm vorgeschlagene mildere Mittel der Eingrenzung nicht geeignet, die erfolgreiche Durchführung und Umsetzung des Überstellungsverfahrens nach den Dublin-Regeln sicherzustellen. Weniger einschneidende Massnahmen im Sinn von Art. 76a Abs. 1 lit. c AIG liessen sich nicht wirksam anwenden, ohne den Haftzweck zu gefährden. Demensprechend waren die Voraussetzungen für die Anordnung der Dublin-Haft erfüllt.



### 4.

#### 4.1.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Haftbedingungen im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft entsprächen nicht den Vorgaben des Gesetzes und der Rechtsprechung. Ihm stünden im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft wöchentlich zweimal 50 Minuten Zugang zum Internet zur Verfügung. Es sei nicht erkennbar, inwiefern diese Einschränkungen für den Haftzweck erforderlich sein sollten, womit sie nicht nur Art. 81 AIG und Art. 16 der Rückführungsrichtlinie verletzen, sondern auch Art. 8 und Art. 10 EMRK, da ihm der Zugang zu Informationen über das Weltgeschehen sowie das Ausleben von sozialen Kontakten erschwert werde. Das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft sei zudem weiterhin so ausgestaltet, dass es einer Gefängnisumgebung gleichkomme. Der Beschwerdeführer zitiert die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Hafteinrichtung für den Vollzug der Administrativhaft (Urteil BGER 2C\_765/2022 vom 13. Oktober 2022 E. 4.2.2 f. mit Hinweisen). Weiter führt er aus, das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft habe bis vor wenigen Monaten noch «Flughafengefängnis» geheissen und sei als Anstalt für Untersuchungshaft und für den Strafvollzug konzipiert und erstellt worden, bis vor wenigen Monaten habe es auch noch diesem Zweck gedient. Mittlerweile seien Personen in Strafhaft in andere Einrichtungen umverlegt worden, bauliche Veränderungen seien jedoch keine vorgenommen worden – das Gebäude habe weiterhin den unverkennbaren Charakter einer Justizvollzugsanstalt. Als Beispiel, dass Administrativhaft ohne nicht erforderliche Einschränkungen der persönlichen Freiheit problemlos möglich sei, nennt der Beschwerdeführer die Einrichtung für den Vollzug von Administrativhaft in Frambois/GE. Die Inhaftierung des Beschwerdeführers unter jenen Voraussetzungen widerspreche Art. 6 EMRK aufgrund der unrechtmässigen Haftbedingungen, was ebenfalls zur umgehenden Entlassung zu führen habe und überdies explizit festzustellen sei.

#### 4.2.

Nach Art. 81 Abs. 2 AIG ist die ausländerrechtliche Administrativhaft in Hafteinrichtungen zu vollziehen, die dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft dienen; ist dies insbesondere aus Kapazitätsgründen in Ausnahmefällen nicht möglich, so sind die inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen. Art. 81 Abs. 4 AIG verweist für die Rückführungen in einen Drittstaat (lit. a) und für Dublin-Überstellungen (lit. b) auf das einschlägige europäische Recht. Für Dublin-



Überstellungen verweist Art. 28 Abs. 4 der Dublin-III-Verordnung seinerseits auf Art. 9, 10 und 11 der Richtlinie 2013/33/EU. Danach sind die inhaftierten Personen in speziellen Hafteinrichtungen oder zumindest von den gewöhnlichen Strafgefangenen getrennt unterzubringen (Art. 10 Ziff. 1); sie müssen die Möglichkeit haben, sich an der frischen Luft aufzuhalten (Art. 10 Ziff. 2), mit Personen des UNHCR oder in deren Auftrag tätiger Organisationen sowie mit Familienangehörigen, Rechtsbeistand oder Berater und bestimmten weiteren Personen Verbindung aufzunehmen und sie als Besucher zu empfangen (Art. 10 Ziff. 3 und 4) und es besteht ein Anspruch auf systematische Informationen zu den in der Einrichtung geltenden Regeln (Art. 10 Ziff. 5). Schliesslich ist die Gesundheit, auch die psychische Gesundheit, der inhaftierten Personen ein vorrangiges Anliegen der nationalen Behörden, wobei die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass regelmässige Überprüfungen stattfinden, die inhaftierten Personen in angemessener Weise unterstützt werden und ihrer besonderen Situation einschliesslich ihrer Gesundheit Rechnung getragen wird (Art. 11 Ziff. 1). Auch das europäische Recht geht davon aus, dass einerseits in Mitgliedstaaten besondere Hafteinrichtungen unter Umständen fehlen können – in diesen Fällen müssen die in Haft genommenen Drittstaatsangehörigen gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht werden – und andererseits in Haft genommenen Drittstaatsangehörigen auf Wunsch gestattet wird, zu gegebener Zeit mit Rechtsvertretern, Familienangehörigen und den zuständigen Konsularbehörden Kontakt aufzunehmen (vgl. Urteil des EuGH C-519/20 vom 10. März 2022 Rz. 5 zum entsprechenden Art. 16 der Richtlinie 2008/115/EG). Rechtsvorschriften, die Ausnahmen von diesem Grundsatz der Trennung von Strafvollzug und ausländerrechtlicher Administrativhaft vorsehen, sind selbst dann zulässig, wenn nicht ausgeschlossen ist, dass im Zeitraum, in dem auf die Ausnahme zurückgegriffen wird, in bestimmten speziellen Einrichtungen für den Vollzug der Abschiebehäft vorübergehend Plätze verfügbar sind (vgl. Urteil des EuGH C-519/20 vom 10. März 2022 Rz. 78). Personen in ausländerrechtlicher Haft werden gemäss Art. 2 Abs. 2 der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten (sGS 962.14) getrennt von Gefangenen anderer Haftarten untergebracht und erhalten im Rahmen der Hausordnung Gelegenheit für soziale Kontakte und gemeinschaftliche Aktivitäten.

### 4.3.

Im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft werden nebst den Zwangsmassnahmen gemäss AIG unbestrittenermassen keine auf anderen Rechtsgründen beruhende Freiheitsentzüge vollzogen. Die wesentliche Voraussetzung des Vollzugs der ausländerrechtlichen Haft in einer separaten dafür vorgesehenen Hafteinrichtung ist damit erfüllt.



### 4.4.

Das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft befindet sich in den Räumlichkeiten des ehemaligen Flughafengefängnisses. Die Abteilung Strafvollzug wurde mit Eröffnung des Zentrums für ausländerrechtliche Administrativhaft geschlossen. Die Einrichtung hat dementsprechend in baulicher Hinsicht den Charakter einer Gefängnisumgebung. Allerdings verfügt das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft unter anderem über einen Andachts- und Fitnessraum sowie über Gemeinschafts- und Gruppenräume, in welchen sich die eingewiesenen Personen aufhalten und gemeinsam Freizeitbeschäftigungen – wie beispielsweise Gesellschaftsspiele, Tischtennis und Fussball spielen – nachgehen können (vgl. insbesondere § 52 ff. der Hausordnung betreffend die Ausländerrechtliche Administrativhaft [Hausordnung]; abrufbar unter <https://www.zh.ch/> > Organisation > Direktion der Justiz und des Innern > Justizvollzug und Wiedereingliederung > Vollzugseinrichtungen Zürich > Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft; siehe dazu auch unter «Sport & Freizeit». Die Freiheiten sind zwar räumlich, zeitlich und hinsichtlich der Betätigungsmöglichkeiten begrenzt. Den allgemeinen Anspruch auf Beschäftigung in der ausländerrechtlichen Administrativhaft gemäss Art. 81 Abs. 2 Satz 3 AIG (in der Fassung vom 16. Dezember 2005, AS 2007 S. 5437) hat der Gesetzgeber per 1. Dezember 2014 ersatzlos gestrichen (vgl. AS 2013 S. 4375 ff. S. 4390). Der Umstand, dass dem Beschwerdeführer wöchentlich zweimal 50 Minuten Zugang zum Internet zur Verfügung stehen, beschränkt zwar die Möglichkeit, sich zu informieren sowie sozialen Kontakte auszuleben, verunmöglicht ihm dies aber nicht. Im Übrigen erhält der Beschwerdeführer auch Gelegenheit, Bücher, Zeitungen und Zeitschriften zu beziehen (vgl. § 42 ff. der Hausordnung) und Besucherinnen und Besucher zu empfangen (vgl. § 66 ff. der Hausordnung). Er macht denn auch nicht geltend, ein solcher Zugang sei ihm verwehrt worden. Auch bringt er weder vor, zeitliche und finanzielle Restriktionen hätten zu einem ungenügenden Kontakt mit seinem Rechtsvertreter geführt oder der Empfang von Besucherinnen oder Besuchern sei ihm verwehrt worden.

### 4.5.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Haftbedingungen des Zentrums für ausländerrechtliche Administrativhaft verglichen mit den vom Bundesgericht beanstandeten Haftbedingungen des Ausschaffungsgefängnisses Bazenheid weniger restriktiv sind (vgl. BGer 2C\_781/2022 vom 8. November 2022). Das Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft genügt insgesamt den Mindestanforderungen, welche der Vollzug dieser Haft erfüllen muss. Im Übrigen bestätigte die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in ihrem Bericht zum Besuch im Kanton Zürich,





dass im damaligen Flughafengefängnis der Mindeststandard für die Ausschaffungsgefangenen eingehalten sei («Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 6. und 7. Dezember 2010» Ziff. 29, Stand: 11. Mai 2011, abrufbar unter <https://www.nkvf.admin.ch/> > Publikationen > Berichte der Besuche > Berichte nach Jahr ab Jahr 2021 > Berichte 2010 – 2020 > 2010 > Kanton Zürich). Die Haftbedingungen haben sich seither zudem noch verbessert. Auch hat das Bundesgericht die Haftbedingungen im ehemaligen Flughafengefängnis – vorbehältlich der Prüfung des konkreten Haftfalls – bereits als erfüllt betrachtet (BGer 2C\_169/2008 vom 18. März 2008 E. 4.6.2; 2C\_844/2020 vom 30. Oktober 2020 E. 6.3). Die Beschwerde erweist sich daher in jeder Hinsicht als unbegründet und ist abzuweisen.

### 5.

#### 5.1.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vom Beschwerdeführer zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Auf die Erhebung ist gestützt auf Art. 97 VRP zu verzichten. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Sinn der Befreiung von den Gerichtskosten kann als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden.

#### 5.2.

Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten (vgl. Art. 98 Abs. 1 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP; A. Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.] Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen 2020, N 16 zu Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Er ist offenkundig prozessual bedürftig. Die Streitsache hat zudem in verfahrens- und materiell-rechtlicher Hinsicht Fragen aufgeworfen, welche die vom Beschwerdeführer erhobenen Rügen nicht als aussichtslos erscheinen liessen. Dem Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung im Beschwerdeverfahren ist deshalb zu entsprechen. Rechtsanwalt Matthias Stauffacher, der im vorinstanzlichen und im Beschwerdeverfahren als Rechtsvertreter aufgetreten ist, ist im Anwaltsregister des Kantons Zürich eingetragen (vgl. [gerichte-zh.ch](http://gerichte-zh.ch)). Er kann deshalb als unentgeltlichen Rechtsbeistand des Beschwerdeführers eingesetzt werden. Zuständig ist die verfahrensleitende Abteilungspräsidentin (vgl. Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 119 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, ZPO, SR 272, und Art. 6 Abs. 1 lit. a des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, sGS





961.2; Art. 6 Abs. 2 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts; sGS 941.22).

### 5.3.

Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Dem Rechtsvertreter ist mit einem pauschalen Honorar von CHF 2'000 (vgl. Art. 19, Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO), das bei unentgeltlicher Prozessführung um einen Fünftel auf CHF 1'600 herabzusetzen ist (vgl. Art. 31 Abs. 3 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG), zu entschädigen. Hinzu kommen Barauslagen von CHF 80 (pauschal vier Prozent von CHF 2'000; vgl. Art. 28<sup>bis</sup> HonO). Mangels Antrags ist die Mehrwertsteuer nicht hinzuzurechnen (Art. 29 HonO). Der Rechtsvertreter darf von seinem Mandanten kein zusätzliches Honorar fordern (Art. 11<sup>bis</sup> HonO). Der Beschwerdeführer ist zur Nachzahlung der Kosten aus unentgeltlicher Rechtsverteiständung an den Staat verpflichtet, sobald er dazu in der Lage ist (Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 123 Abs. 1 ZPO).

### **Demnach erkennt die Abteilungspräsidentin zu Recht:**

#### 1.

Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Beschwerdeverfahren wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

#### 2.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteiständung im Beschwerdeverfahren wird gutgeheissen und Rechtsanwalt Matthias Stauffacher, Zürich, zum unentgeltlichen Rechtsvertreter des Beschwerdeführers bestimmt.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

#### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

#### 2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 trägt der Beschwerdeführer. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet.

#### 3.

Der Staat entschädigt den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers aus unentgeltlicher



Rechtsverbeiständung für das Beschwerdeverfahren mit CHF 1'680 (ohne Mehrwertsteuer).