

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00751 vom 24. Mai 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-05-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00751

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00751 du 24 mai 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00751 del 24 maggio 2018

Regeste

Rechtsvertretung ausländerrechtliche Haft | Zugang der nichtanwaltlichen Rechtsvertretung bei ausländerrechtlicher Haft. Rechtsverzögerung. Nichteintreten auf ein vor der Vorinstanz noch nicht gestelltes Sachbegehren (E. 1.5). Die in Ausschaffungshaft inhaftierten Personen können im Kanton Zürich allgemein oder in der Form von privilegierten Kontakten besucht werden (E. 2.4). Sinn und Zweck der privilegierten Kontakte ist primär, der erhöhten Wichtigkeit dieser Kontakte zur Wahrung der Rechte der Inhaftierten gerecht zu werden. Eine solche erhöhte Wichtigkeit der Kontaktmöglichkeit muss auch der nichtanwaltlichen Rechtsvertretung zugeschrieben werden (E. 2.7). Es ist festzustellen, dass die Verwaltung des Flughafengefängnisses eine Rechtsverzögerung begangen hat, indem sie erst nach sieben Tagen über das Gesuch der Vertreterin um Besuch ihres Mandanten entschieden hat (E. 3.7). Teilweise Gutheissung; im Übrigen Abweisung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2017.00751 Urteil der 1. Kammer vom 24. Mai 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Ersatzrichter Bruno Fässler, Gerichtsschreiberin Regina Meier. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Rechtsvertretung ausländerrechtliche Haft, hat sich ergeben: I. A. A setzte sich am 22. Mai 2017 telefonisch mit dem Flughafengefängnis in Kontakt und verlangte Zugang zu ihrem Mandanten C, der im Flughafengefängnis in Ausschaffungshaft gesetzt worden war. Am selben Tag reichte A dem Flughafengefängnis per E-Mail eine Vollmacht ein und verlangte erneut den ungehinderten Zugang zu C. Die Gefängnisleitung des Flughafengefängnisses teilte A mit Schreiben vom 29. Mai 2017 mit, dass sie auf die für Flughafengefängnisbesucher übliche Besuchsanmeldung bestünde. B. Mit Schreiben vom 29. Mai 2017 gelangte A gegen diese Anordnung an die Gefängnisleitung des Flughafengefängnisses. Das Amt für Justizvollzug wies das Gesuch von A um ungehinderten Zugang zu C von Montag bis Freitag jeweils von 7.30 Uhr bis 16.30 Uhr mit Verfügung vom 7. Juni 2017 ab und stellte die Rechtmässigkeit des Vorgehens des Flughafengefängnisses im Zusammenhang mit der Erteilung der Besuchsbewilligung fest. II. Gegen die Verfügung des Amtes für Justizvollzug liess A am 26. Juni 2017 Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich erheben mit dem Antrag, ihr ungehinderten und ungehinderten Zugang zu C im Rahmen der üblichen Betriebszeiten des Flughafengefängnisses von Montag bis Freitag von jeweils 7.30 bis 16.30 Uhr zu gewähren und es sei ihr umgehend und jederzeit zu gestatten, mit ihm ungehindert schriftlich und mündlich zu verkehren. Weiter beantragte sie festzustellen, dass

die Verzögerung bzw. Verweigerung ihres Zugangs zu C vom 22. Mai bis 29. Mai 2017 unrechtmässig war. Schliesslich stellte sie Anträge auf unentgeltliche Rechtspflege und die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes. Mit Verfügung vom 26. Oktober 2017 wies die Direktion der Justiz und des Innern den Rekurs ab, trat auf das Feststellungsbegehren nicht ein und gewährte A die unentgeltliche Verfahrensführung. Das Gesuch um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes wurde abgewiesen. III. Am 13. November 2017 liess A beim Verwaltungsgericht gegen den Rekursentscheid der Direktion der Justiz und des Innern vom 26. Oktober 2017 Beschwerde erheben und beantragte die Aufhebung der sie belastenden Dispositiv-Ziffern im vorinstanzlichen Entscheid. Sodann wiederholte sie ihr Hauptbegehren des Rekurses, wonach ihr ein weitergehender Zugang zu C zu gewähren sei. Dieses Begehren ergänzte sie dahingehend, dass ihr ein entsprechender Zugang auch zu "einer anderen von ihr vertretenen und sich im Flughafengefängnis in ausländerrechtlicher Haft befindenden Person" zu gewähren sei. Weiter erneuerte sie ihr Feststellungsbegehren betreffend Rechtsverweigerung bzw. -verzögerung. Eventualiter ersuchte sie um Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts. Prozessual ersuchte sie um unentgeltliche Prozessführung und Rechtvertretung sowie um Zusprechung einer Parteientschädigung. Im Nachgang zur Beschwerde reichte A am 21. November 2017 eine ergänzende Eingabe ein. Das Amt für Justizvollzug und die Direktion der Justiz und des Innern beantragten jeweils am 21. November 2018, die Beschwerde abzuweisen. Dazu äusserte sich A am 3. Januar 2018. Das Amt für Justizvollzug liess sich in der Folge nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Beurteilung des vorliegenden Rechtsmittels zuständig. Die Behandlung von Beschwerden betreffend Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht fällt zwar in die Zuständigkeit des Einzelrichters, da aber ein Fall von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, ist die Entscheidung der Kammer zu übertragen (§ 38b Abs. 1 lit. d Ziff. 4 und Abs. 2 VRG).

E. 1.2

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Das geltend gemachte Interesse muss aktuell sein. Fällt das aktuelle Rechtsschutzinteresse während der Hängigkeit des Verfahrens dahin, so ist dieses als gegenstandslos abzuschreiben (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 26; Alain Griffel, ebd., § 28 N. 25 und § 28a N. 11; Marco Donatsch, ebd., § 63 N. 6). Ein aktuelles praktisches Rechtsschutzinteresse fehlt insbesondere dann, wenn der geltend gemachte Nachteil auch bei der Gutheissung der Beschwerde nicht mehr behoben werden könnte.

E. 1.3

Aus den Akten ist nicht ersichtlich, ob sich der Mandant der Beschwerdeführerin derzeit in ausländerrechtlicher Haft befindet. Mit einer Haftentlassung wäre das aktuelle Rechtsschutzinteresse bezüglich der beantragten Bewilligung für die Besuche beim Mandanten dahingefallen. Vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses kann

jedoch ausnahmsweise abgesehen und dementsprechend gleichwohl eine Anspruchsprüfung vorgenommen werden, wenn die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen (kumulativ) sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung an ihrer Beantwortung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und wenn sie im Einzelfall kaum je rechtzeitig überprüft werden könnten (vgl. VGr, vom 1. Dezember 2016 E. 1.3, VB.2016.00444, 7. Juli 2016, VB.2016.00234, E. 1.3; 24. Januar 2013, VB.2012.00769, E. 1.2.1, mit Hinweisen; RB 2007 Nr. 10 E. 1.3; BGE 138 II 42 E. 1.3; 131 II 670 E. 1.2). Diese Voraussetzungen sind erfüllt: Die vorliegende Fragestellung hat, wie aus den nachfolgenden Erwägungen hervorgeht, grundsätzliche Bedeutung und kann sich immer wieder stellen, wobei eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung angesichts der Dringlichkeit kaum je möglich wäre. Insoweit ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 1.4

Ebenfalls einzutreten ist auf das Begehren betreffend Rechtsverzögerung: Gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) kann mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht die unrechtmässige Verzögerung oder Verweigerung einer anfechtbaren Anordnung gerügt werden. Der Rechtsweg für die Rechtsverweigerungsbeschwerde folgt jenem, der auch gegen die aus Sicht der Betroffenen verweigerte Anordnung zur Verfügung stünde (vgl. RB 2005 Nr. 13; betreffend Rechtsverzögerungsbeschwerden VGr, 17. Juni 2016, VB.2015.00654, E. 1.1; 28. Januar 2015, VB.2014.00545, E. 1.1; 27. Juni 2013, VB.2012.00341, E. 1.1).

E. 1.5

Nicht einzutreten ist dagegen auf die in Ziffer 2 des Beschwerdebegehrens erfolgte Erweiterung des Antrags auf die Zugangsgewährung zu "einer anderen von ihr (der Beschwerdeführerin) vertretenen und sich im Flughafengefängnis in ausländerrechtlicher Haft befindenden Person". Denn Gegenstand der Beschwerde kann nur sein, was bereits Gegenstand des angefochtenen Entscheids war bzw. bei richtiger Rechtsanwendung hätte sein sollen; neue Sachbegehren sind nicht zulässig (§ 52 Abs. 1 VRG; Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19-28 N. 45, Donatsch, ebd., § 52 N. 11).

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin, welche unbestrittenermassen nicht über eine Zulassung als Rechtsanwältin verfügt, verlangt im Rahmen der üblichen Besuchszeiten den ungehinderten und unbeschränkten Zugang zu ihrem Mandanten C in ausländerrechtlicher Haft.

E. 2.2

Diesem Begehren liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Am 18. Mai 2017 wurde C verhaftet und am 22. Mai 2017 im Flughafengefängnis in Ausschaffungshaft gesetzt. Gleichentags setzte sich A telefonisch mit dem Flughafengefängnis in Kontakt und verlangte Zugang zu C, da sie dessen Rechtvertreterin sei. Weil sie nicht als Rechtsanwältin im Anwaltsregister des Kantons Zürich eingetragen war, wurde ihr beschieden, sie müsse eine Besuchsbewilligung erlangen. Am selben Tag reichte A dem Flughafengefängnis per E-Mail eine Vollmacht ein und verlangte erneut den Zugang zu C. Die Leitung des Flughafengefängnisses teilte A mit Schreiben vom 29. Mai 2017 mit, dass sie auf die für Flughafengefängnisbesucher übliche Besuchsanmeldung bestünde. Sie begründete dies damit, dass A keiner beim Flughafengefängnis akkreditierten Organisation angehöre und auch nicht im Anwaltsregister eingetragen sei. Zudem liesse es die momentane

weltpolitische Situation nicht zu, Personen ohne Überprüfung als Besucher im Flughafengefängnis zuzulassen. Das Gefängnis hätte auch den Auftrag, die eingewiesenen Personen, das Personal sowie Besucher zu schützen. Für den 30. Mai 2017 erhielt A eine ordentliche Besuchsbewilligung.

E. 2.3

Die in Haft genommene Person ausländischer Nationalität ist berechtigt, eine zur Vertretung befugte Person zu bezeichnen und mit dieser mündlich und schriftlich zu verkehren (§ 6 Abs. 1 der Verordnung über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 4. Dezember 1996 [VZAUG]; vgl. auch Art. 81 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG]). Zur Vertretung gegenüber den Behörden ist dabei jede bevollmächtigte handlungsfähige Person zugelassen (vgl. § 6 Abs. 2 VZAUG). Der Gesetzgeber hat somit bewusst darauf verzichtet, nur Anwältinnen und Anwälte zur Vertretung von in Ausschaffungshaft genommenen Personen zuzulassen.

E. 2.3.1

Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sowie die Durchsetzungshaft sind in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen. Die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug ist zu vermeiden (vgl. Art. 81 Abs. 2 AuG). In der Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22. Dezember 1993 führt der Bundesrat aus, die Modalitäten der ausländerrechtlichen Haft seien im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes auszugestalten und dürften nicht weitergehen, als es der Haftzweck unabdingbar erfordere. Das Haftregime habe sich – insbesondere hinsichtlich Sicherheitsstandard und Unterbringung – grundsätzlich von jenem für Untersuchungs- und Strafgefangene zu unterscheiden. Die Haft sei in geeigneten, dem Haftzweck angepassten Räumlichkeiten zu vollziehen; wo kein allzu hoher Sicherheitsstandard verlangt sei, könnten die Betroffenen auch in Kollektivunterkünften untergebracht werden (BBl 1994 I 316, 326). Die Trennung von Ausländern in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft von andern Häftlingen soll auch äusserlich zeigen, dass die Haft nicht wegen des Verdachts einer Straftat angeordnet wurde, sondern einen administrativen Hintergrund hat (BGE 122 II 49 E. 5a S. 53). Sie dient in erster Linie dazu, den Ausländer bis zum Verlassen des Landes festzuhalten und so sicherzustellen, dass er sich den Behörden zur Verfügung hält. Anders als bei Untersuchungsgefangenen erfordert der Haftzweck daher regelmässig keine Beschränkungen des Kontakts mit der Aussenwelt oder mit andern Personen, die sich ebenfalls in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befinden. Einschränkungen rechtfertigen sich über den mit der Haft notwendigerweise verbundenen Sicherungszweck hinaus nur aus Erfordernissen des Anstaltsbetriebs oder bei konkreten Sicherheitsbedenken. Auch nach den Mindestgrundsätzen für die Behandlung von Gefangenen sollen nichtstraf-rechtlich Inhaftierte keiner grösseren Beschränkung oder Strenge unterworfen werden, als zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung notwendig erscheint (BGE 122 I 222 E. 2a/ bb).

E. 2.4

Die in Ausschaffungshaft inhaftierten Personen können im Kanton Zürich allgemein gemäss § 150 der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember (JVV) oder in der Form von privilegierten Kontakten (vgl. § 121 JVV) besucht werden. Die Vorinstanz vertritt dabei die Auffassung, dass nur die allgemeinen Besuchsregeln auf die nichtanwaltliche Vertretung

von Ausschaffungsgefangenen anzuwenden seien. Das allgemeine Besuchsrecht kann entsprechend der Verfügbarkeit der Besuchsräumlichkeiten ausgeübt werden. Die Besuchszeit beträgt dabei mindestens eine Stunde pro Woche. Besucherinnen und Besucher haben bei der Gefängnisleitung eine Besuchsbewilligung einzuholen. Diese kann allgemein erteilt werden (vgl. § 150 Abs. 1 und 2 JVV).

E. 2.5

Der Verordnungsgeber hat zusätzlich die Bedingungen für privilegierte Kontakte zu den Inhaftierten festgelegt: Der Vormundin oder dem Vormund, in der Schweiz ansässigen Personen, die zur Wahrung eines Berufs- oder Amtsgeheimnisses verpflichtet sind, schweizerischen Amtspersonen und Amtsstellen oder konsularischen Vertretungen ist innerhalb der Anstaltsordnung der freie Verkehr mit den verurteilten Personen zu gewähren (§ 121 Abs. 1 JVV). Besuche dieser Personen werden nicht überwacht, in Räumen ohne Trennscheibe durchgeführt und unterliegen keiner zeitlichen Beschränkung, soweit die Verfügbarkeit der Besuchsräume dies zulässt (§ 121 Abs. 2 JVV).

E. 2.6

Die Vorinstanz führt an, es bestünden durchaus sachliche Gründe, weshalb der Verordnungsgeber nur den in § 121 JVV aufgezählten Personengruppen privilegierte Kontaktbedingungen eingeräumt habe. So stünden alle diese Personengruppen in einem besonderen Rechtsverhältnis zu staatlichen Organisationen. Aus dieser Rechtsbeziehung ergebe sich, dass diese Kontaktprivilegierten bereits einer staatlichen Überprüfung ihrer Identität und ihrer persönlichen Hintergründe unterzogen worden wären, beziehungsweise regelmässig unterzogen würden, weshalb eine solche bei einem Gefängnisbesuch nicht mehr stattfinden müsse, oder aber auf ein Minimum reduziert werden könne.

E. 2.6.1

Die Argumentation der Vorinstanz greift aber hinsichtlich der zur Wahrung des Berufsgeheimnisses verpflichteten Anwältinnen und Anwälte zu kurz: Für den Register-eintrag müssen die Anwältinnen und Anwälte – nebst weiteren hier nicht wesentlichen Bedingungen – folgende persönliche Voraussetzung erfüllen: Es darf keine strafrechtliche Verurteilung vorliegen wegen Handlungen, die mit dem Anwaltsberuf nicht vereinbar sind, es sei denn, diese Verurteilung erscheine nicht mehr im Strafregisterauszug für Privatpersonen (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23 Juni 2000 [BGFA]). Die Aufsichtskommission über die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte beaufsichtigt Personen, die im Kanton Zürich den Anwaltsberuf ausüben (§ 21 des Anwaltsgesetzes vom 17. November 2003 [AnwG]). Sie entzieht der Inhaberin oder dem Inhaber das Anwaltspatent, wenn sie oder er nicht mehr handlungsfähig oder zutrauenswürdig ist und der Schutz des rechtsuchenden Publikums und der Rechtspflege nicht anders gewährleistet werden kann. Dabei richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen über das Disziplinarverfahren (vgl. § 6 Abs. 1 und Abs. 2 AnwG). Disziplinarverfahren aufgrund von strafrechtlich relevanten Verfehlungen von Anwältinnen und Anwälten erstrecken sich naturgemäss über einen längeren Zeitraum. Sollte die Zutrauenswürdigkeit im Sinn des Anwaltsgesetzes also in einem bestimmten Zeitraum nicht mehr vorhanden sein und die betroffene Person dadurch ein Sicherheitsrisiko darstellen, würde sich dies erst mit einer grösseren zeitlichen Verzögerung im Register niederschlagen. Daraus ergibt sich, dass alleine die Aufsicht über die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, welche im Übrigen gar

keine rein staatliche ist (vgl. zur Wahl von Vertreterinnen und Vertretern des Anwaltsstandes in die Kommission § 19 Abs. 1 lit. b AnwG), sicherlich keinen undifferenzierten umgehenden Zugang zu Ausschaffungshäftlingen ohne vorgängige Hintergrundabklärungen seitens der Vollzugseinrichtungen rechtfertigt.

E. 2.6.2

Dazu kommt Folgendes: Nicht alle Personengruppen, welche zur Wahrung des Berufsgeheimnisses gemäss Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB) verpflichtet sind (Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, Patentanwälte, nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichtete Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Chiropraktoren, Apotheker, Hebammen, Psychologen sowie ihre Hilfspersonen), unterliegen der von der Vorinstanz geltend gemachten staatlichen Überprüfung.

E. 2.7

Somit führen nicht allein Sicherheitsüberlegungen des Verordnungsgebers zum privilegierten Kontakt. Allen in § 121 Abs. 1 JVV aufgeführten Personengruppen ist gemein, dass sie zu den Inhaftierten in einem besonderen Verhältnis stehen, indem sie entweder auf vertraglicher oder gesetzlicher Grundlage deren Rechte wahrnehmen oder fürsorgerisch für sie tätig sind. Dies gilt insbesondere auch für den Personenkreis, der zur Wahrung eines Berufsgeheimnisses gemäss Art. 321 StGB verpflichtet ist. Sinn und Zweck der privilegierten Kontakte gemäss § 121 JVV ist somit primär, der erhöhten Wichtigkeit dieser Kontakte zur Wahrung der Rechte der Inhaftierten Raum und Zeit zu geben. Eine solche erhöhte Wichtigkeit der Kontaktmöglichkeit muss aber auch der nichtanwaltlichen Rechtsvertretung zugeschrieben werden. Dies gilt insbesondere im Licht der bereits erwähnten ausdrücklichen gesetzgeberischen Zulassung zur Vertretung von Personen in Ausschaffungshaft gegenüber den Behörden durch jede bevollmächtigte handlungsfähige Person gemäss § 6 Abs. 2 VZAUG. Die kurzen Fristen im Haftüberprüfungsverfahren (vgl. z.B. Art. 80 Abs. 2 AuG) machen es zudem erforderlich, dass ein rascher und direkter Austausch zwischen Rechtsvertretung und Inhaftierten möglich ist. Schliesslich liegt ein privilegierter Kontakt zwischen Rechtsvertretung und in Haft genommener Person auch im Interesse der Beschwerdegegnerin, da Anordnungen betreffend den Vollzug von Zwangsmassnahmen grundsätzlich nur der vertretungsberechtigten Person eröffnet werden (vgl. § 6 Abs. 4 VZAUG). Der jederzeitige telefonische oder schriftliche Kontakt vermag das direkte Gespräch dabei nicht zu ersetzen.

E. 2.8

Privilegierte Kontakte sind nur unter Beachtung der Anstaltsordnung zu gewähren (vgl. § 121 Abs. 1 JVV). Besucherinnen und Besucher haben sich rechtzeitig bei der Gefängnisleitung anzumelden, damit ein Termin vereinbart werden kann, und sie müssen sich mit einem offiziellen Identitätspapier ausweisen, das eine zweifelsfreie Identifikation zulässt (vgl. § 64 der Hausordnung für die Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses). Die Anstaltsordnung unterscheidet hier somit nicht zwischen allgemeinen Besuchen und privilegierten Kontakten. Angesichts des weiten Personenkreises, der zu privilegierten Kontakten berechtigt ist, erscheint es unwahrscheinlich, dass Personen, welche erstmalig das privilegierte Kontaktrecht in Anspruch nehmen, einer reduzierten oder gar keiner Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden. Dies ist insbesondere dann nicht einsichtig, wenn bereits berechnete

Sicherheitsbedenken bei einer solchen Person bestehen.

E. 2.9

Die Beschwerdegegnerin befürchtet sodann sinngemäss, dass eine sich in Ausschaffungshaft befindende Person, bei einer Gewährung des privilegierten Kontaktes an nichtanwaltliche Rechtsvertretungen, sämtliche Besucher mit einer Vertretungsvollmacht ausstatten könnte. Dem ist entgegenzuhalten, dass gleichzeitig nur eine Person zur Vertretung bevollmächtigt werden kann. Ein neues Vertretungsverhältnis ersetzt dabei das bisherige (vgl. § 6 Abs. 3 VZAUG). Werden die Kontaktprivilegien zudem missbraucht, kann gemäss § 121 Abs. 4 JVV der Kontakt kontrolliert oder die betroffene Person von der privilegierten Kontaktnahme ausgeschlossen werden.

E. 2.10

Die Vorinstanz führte aus, dass sich die beschränkten Besuchszeiten in der Abteilung Ausschaffungshaft an nur vier Tagen pro Woche von jeweils 13.45 Uhr bis 16.15 Uhr aus organisatorischen Gründen und damit aus Erfordernissen des Anstaltsbetriebes erklären lassen, und dass die von der Beschwerdeführerin verlangten Besuchszeiten schwer praktikabel seien. Eine allgemeine Ausdehnung der Besuchszeiten auf die "Betriebszeiten" des Gefängnisses steht mit Blick auf organisatorische Gegebenheiten ausser Frage. Ist eine Sicherheitsüberprüfung erfolgt, so ist hingegen nicht einsichtig, weshalb einer bevollmächtigten Rechtsvertretung der Zugang zur Mandantschaft auf die allgemeinen Besuchszeiten beschränkt wird, zumal gemäss den Ausführungen der Vorinstanz die Vorgaben betreffend eine Einholung einer Besuchsbewilligung nur den Erstbesuch betreffen und Folgetermine unbürokratisch und telefonisch schnell vereinbart werden können. Dabei bleibt auch erneut in Erinnerung zu rufen, dass eine institutionelle Differenzierung besteht zwischen Ausschaffungshaft und den übrigen Haftarten.

E. 2.11

Zusammenfassend ergibt sich, dass privilegierte Kontakte aufgrund der besonderen Rechtsbeziehungen zu in Haft befindlichen Personen gewährt werden. Auch zur nicht-anwaltlichen, bevollmächtigten Rechtsvertretung besteht eine solche Rechtsbeziehung. Im Rahmen der üblichen Betriebszeiten und nach einer vorgängig erfolgten Sicherheitsüberprüfung ist der Beschwerdeführerin daher der privilegierte Kontakt zu ihrem Mandanten C zu gewähren; dies gilt nicht nur bezüglich der Besuche, sondern auch im Übrigen betreffend den schriftlichen und mündlichen Verkehr. In Abänderung des Rekursentscheids der Direktion der Justiz und des Innern vom 20. Oktober 2017 ist Dispositiv-Ziffer II der Verfügung des Amtes für Justizvollzug vom 7. Juni 2017 dahingehend neu zu fassen, dass die Beschwerdeführerin im Rahmen der Verfügbarkeit der Besuchsräumlichkeiten und während der ordentlichen Betriebszeiten der Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses analog zu anwaltlichen Rechtsvertretern Zugang zu C erhält.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin verlangt die Feststellung, dass die Verzögerung bzw. die Verweigerung des Zugangs zu ihrem Mandanten vom 22. Mai 2017 bis am 29. Mai 2017 unrechtmässig gewesen sei.

E. 3.2

Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Eine Behörde begeht eine formelle Rechtsverweigerung (im engeren Sinn) bzw. eine Rechtsverzögerung, wenn sie untätig bleibt oder sich weigert, eine Anordnung zu erlassen, bzw. das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, obwohl sie zum Tätigwerden verpflichtet wäre (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1045 ff. mit Hinweisen; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 1300 ff., insbesondere Rz. 1306 f.; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 40 ff.; statt vieler BGE 124 V 130 E. 4). Eine Rechtsverweigerung ist somit nur möglich, wenn ein Anspruch der Privaten auf Behandlung ihrer Begehren besteht (vgl. BGE 135 II 60 E. 3.1.2 am Ende; zum Ganzen auch Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 823 ff.). Die Weigerung der Behörde kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen (Müller/Schefer, S. 823; Bosshart/Bertschi, Kommentar VRG, § 19N. 46 am Anfang).

E. 3.3

Von Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung kann nicht schon dann die Rede sein, wenn eine Behörde eine Eingabe nicht sofort behandelt. Rechtsverzögerung ist nur gegeben, wenn sich die zuständige Behörde zwar bereit zeigt, den Entscheid zu fällen, ihn aber nicht binnen angemessener Frist trifft, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände noch als angemessen erscheint (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1046 mit Hinweisen).

E. 3.4

Aufgrund von Art. 18 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) haben die Parteien einen Anspruch auf rasche Erledigung ihrer Verfahren. Der Verfassungsgeber wollte mit dieser Wortwahl zum Ausdruck bringen, dass die Kantonsverfassung weitergehen soll, als dies die Minimalstandards des Bundesverfassungsrechts und der analogen Garantie in Art. 6 Abs. 1 EMRK tun (VGr, 6. Februar 2013, VB.2012.00763, E. 6.3 [unpubliziert]). In welchem Ausmass das kantonale Verfassungsrecht über das bundesrechtlich gebotene Mindestmass hinausgehen wollte, lässt sich den Materialien nicht schlüssig entnehmen (vgl. Giovanni Biaggini in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 18N. 15 mit Hinweisen). Bei der Auslegung des Beschleunigungsgebots der Kantonsverfassung kann die Rechtsprechung zu Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Abs. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) herangezogen werden. Diese bestimmt den Begriff der angemessenen Verfahrensdauer zunächst anhand der im Einzelfall anwendbaren Verfahrensordnung (VGr, 17. Oktober 2012, VB.2012.00483, E. 3.4.3, mit Hinweisen). Bestehen keine gesetzlichen Behandlungsfristen, sind zur Bestimmung der Angemessenheit der Verfahrensdauer die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Dabei sind insbesondere folgende Faktoren massgebend: der Umfang und die Schwierigkeit des konkret zu beurteilenden Einzelfalls, das Verhalten der beschwerdeführenden Verfahrenspartei, die Bedeutung der Sache für den oder die Betroffenen sowie die Art und Weise der Behandlung des Falls durch die Behörden (BGE 135 I 265 E. 4.4; VGr, 26. Oktober 2011, VB.2011.00283, E. 2.2, je mit Hinweisen). Welche Verfahrensdauer als angemessen bzw. welche

Verfahrenserledigung als rasch gelten kann, bestimmt sich damit insgesamt stets im Einzelfall vor dem Hintergrund der spezifischen Sachverhalts- und Verfahrensverhältnisse sowie einer allfälligen einschlägigen gesetzlichen Regelung.

E. 3.5

Im vorliegenden Fall besteht keine Verfahrensordnung, welche den zeitlichen Ablauf einer Besuchsbewilligung regelt. Zu berücksichtigen ist zunächst, dass es sich um die Bewilligung eines privilegierten Kontakts einer Rechtsvertreterin zu ihrem Mandanten handelt. Aus den Akten ist nicht ersichtlich, inwieweit die Beschwerdeführerin bei ihren telefonischen Anfragen Gründe für die zeitliche Dringlichkeit ihres Anliegens geltend gemacht hat. Massgeblich ist indessen, dass die zuständigen Stellen des Flughafengefängnisses aus den wiederholten telefonischen Kontakten der Beschwerdeführerin, welche die Vollmacht ihres Mandanten bereits am 22. Mai 2017 vorgelegt hatte, ohne Weiteres auf eine zeitliche Dringlichkeit hätten schliessen müssen. Entgegen der Auffassung der Rekursinstanz ist deshalb davon auszugehen, dass die Dringlichkeit und das Interesse an einer raschen Abwicklung ausreichend dargetan wurden. Die Vorinstanz ist deshalb auf das Feststellungsbegehren zu Unrecht nicht eingetreten.

E. 3.6.1

Das Flughafengefängnis ist seiner Natur nach ohne Unterbrechung im Betrieb. Dies gilt auch über Feier- und Festtage. Nachdem die bewilligende Behörde sodann Zugang zum Rechts-Informationssystem (RIS) hat, ist eine erste Sicherheitsüberprüfung innert kürzester Frist möglich. Auch werden keine besonderen, konkreten Sicherheitsbedenken in Bezug auf die Beschwerdeführerin geltend gemacht, welche einen aussergewöhnlichen Abklärungsbedarf durch weitere Datenbankabfragen oder gar polizeiliche Ermittlungen nach sich gezogen hätten. Die von der Beschwerdegegnerin angeführte "allgemeine weltpolitische Lage" ist jedenfalls zur Begründung einer Behandlungsdauer von sieben Tagen nicht ausreichend.

E. 3.6.2

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben in Rechtsgebieten wie dem Asyl- und Ausländerwesen tätige Behörden zwangsläufig gewisse Prioritäten zu setzen. Dabei haben sie Umstände zu berücksichtigen, welche gegebenenfalls eine prioritäre Behandlung eines Falls rechtfertigen bzw. gebieten könnten (BGr, 23. Juni 2011, 12T_2/2011, E. 3.3.1, mit zahlreichen Hinweisen zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung). Mangelhafte Organisation und strukturelle Überlastung bewahren nicht vor dem Vorwurf der Rechtsverzögerung. Der Staat ist seinen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber zur Gewährung einer ordnungsgemässen Rechtspflege verpflichtet und hat sich entsprechend zu organisieren (BGE 130 I 312 E. 5.2 mit weiterem Hinweis). Das Gesuch der Beschwerdeführerin unbesehen nach der Reihenfolge des Eingangs zu bearbeiten, wie das die Beschwerdegegnerin offenbar getan hat, widerspricht der Priorisierung, welche im vorliegenden Fall für die Prüfung des Zugangs der Rechtsvertretung zur in Haft genommenen Person erforderlich gewesen wäre.

E. 3.7

Der Verwaltung des Flughafengefängnisses ist somit Rechtsverzögerung vorzuwerfen, indem sie über das Gesuch der Beschwerdeführerin um Besuch ihres Mandanten erst nach sieben Tagen entschieden hat. Dies ist im Dispositiv des vorliegenden Urteils festzustellen.

E. 4.1

Da die Beschwerdeführerin nach dem Gesagten im Hauptpunkt obsiegt, sind die Kosten des vorinstanzlichen und des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und steht der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zu (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 3'000.- zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer. Die Gesuche der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Prozessführung im Rekurs- und im Beschwerdeverfahren werden damit gegenstandslos.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin beantragt die unentgeltliche Rechtsverteidigung. Gemäss § 16 Abs. 1 VRG haben Private, denen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht aussichtslos erscheinen, auf Ersuchen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege. Ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung besteht, wenn ein Gesuchsteller zusätzlich nicht in der Lage ist, seine Rechte im Verfahren selbst zu wahren (§ 16 Abs. 2 VRG). Diesbezüglich kann gestützt auf § 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG auf die zutreffenden Erwägungen im vorinstanzlichen Entscheid verwiesen werden. Namentlich ist der Vorinstanz darin zu folgen, dass die Beschwerdeführerin mit Blick auf ihre Rechtskenntnisse zur selbständigen Beschwerdeführung vor der Rekurs- und der Beschwerdeinstanz, welche das Recht von Amtes wegen anwenden, in der Lage gewesen wäre. Zwar war der Beizug eines Rechtsanwalts gerechtfertigt, weshalb die Beschwerdeführerin – wie gesehen – nach § 17 Abs. 2 VRG Anspruch auf eine Parteientschädigung hat; hingegen war der Beizug eines Rechtsanwalts nicht erforderlich im Sinn von § 16 Abs. 2 VRG (vgl. dazu auch Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 16N. 77). Insoweit ist die Beschwerde abzuweisen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.