



Conférence des présidents

Case postale, 9023 St-Gall
Téléphone +41 58 465 27 27
Numéro de classement: 024.1
Numéro d'objet : 2024-173

Par courriel

Département fédéral de
justice et police (DFJP)
Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Versions PDF et Word par courriel à :

helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St-Gall, 12 novembre 2024

Procédure de Consultation : Approbation et mise en oeuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de l'opportunité donnée au Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF) de prendre position sur les modifications apportées à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20), à la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi, RS 142.31) et à la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP, RS 361). Nous prenons note du projet avec intérêt.

Nous nous permettons de formuler les remarques suivantes :

ad 64a al. 2 2^{ème} phrase LEI (avant-projet) : s'agissant des motifs du recours, nous vous prions de vous référer à notre commentaire relatif à l'art. 107a al. 4 LAsi (avant-projet) ci-après.

ad art. 64a al. 2^{bis} LEI (avant-projet) : cette nouvelle disposition prévoit ce qui suit : « *Si l'effet suspensif est accordé, le Tribunal administratif fédéral statue dans les cinq jours ouvrables qui suivent* ». Le TAF précise qu'en l'état actuel de la législation, il existe certes un délai de cinq jours pour statuer sur la demande d'octroi de l'effet suspensif (cf. art. 64a al. 2 LEI) ; en revanche, il n'y a pas de délai d'ordre de cinq jours ou d'une autre durée pour le traitement au fond du recours. Par ailleurs, le TAF rappelle que, dans les matières relevant de la LEI, la législation fédérale actuelle ne prévoit pas, contrairement à la LAsi (cf. art. 111 let. e LAsi), la possibilité pour le TAF de statuer dans une composition réduite, c'est-à-dire un juge unique avec

l'approbation d'un second juge. En règle générale, le TAF statue ainsi à trois juges, conformément à l'art. 21 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32). Or, il apparaît très difficile, voire impossible selon les circonstances du cas d'espèce, qu'un collège à trois juges soit à même de statuer au fond dans un délai de cinq jours ouvrables, d'autant plus lorsque l'effet suspensif au recours a été ordonné dans le but d'instruire de manière plus approfondie les faits de la cause, ce qui nécessitera un échange d'écritures entre les parties. Partant, le TAF se permet de proposer les modifications suivantes : premièrement le délai de traitement au fond s'inspire de l'art. 43 par. 3 al. 4 du règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration (JO L, 2024/1351, 22.5.2024), qui prévoit un délai d'ordre *d'un mois* à compter de la décision d'octroi de l'effet suspensif ; secondement l'introduction de l'art. 64a al. 2^{bis} LEI s'accompagne de l'insertion d'une nouvelle lettre à l'art. 23 al. 2 LTAF permettant au TAF de trancher à juge unique les litiges en matière de renvoi Dublin selon l'art. 64a LEI qui sont manifestement fondés ou infondés.

ad art. 26 al. 3^{bis} à 3^{quater} LAsi (avant-projet) : Nous relevons que l'art. 22 par. 7 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration prévoit nouvellement l'enregistrement sonore de l'entretien individuel en sus d'un résumé de celui-ci. L'art. 26 al. 3^{bis} à 3^{quater} LAsi constitue la reprise en droit suisse et la mise en œuvre de cette nouvelle obligation. Du point de vue du TAF, l'introduction de cette nouvelle obligation pourrait avoir des implications sur son activité juridictionnelle, dès lors qu'il serait possible pour le requérant d'asile de remettre en question, à l'appui de son recours, le contenu du résumé de son entretien individuel en se prévalant notamment du fait qu'il n'est pas identique avec l'enregistrement sonore ou qu'il résume ce dernier de façon biaisée. L'art. 22 par. 7 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration prévoit en effet, dans un tel cas de figure, que l'enregistrement audio fait foi en cas de doute quant aux déclarations faites durant l'entretien individuel. Or, le contrôle que le TAF devrait opérer dans de tels litiges pourrait engendrer un surcroît de travail pour les juges et les greffiers.

ad art. 107a al. 3 LAsi (avant-projet) : Cette nouvelle disposition prévoit ce qui suit : « *Si l'effet suspensif n'est pas accordé dans ce délai, le renvoi peut être exécuté. Si l'effet suspensif est accordé, le Tribunal administratif fédéral statue dans le délai visé à l'art. 109, al. 3* ». L'art. 109 al. 3 LAsi prévoit un délai de cinq jours ouvrables. Or, dans la pratique actuelle relative aux procédures de non-entrée en matière Dublin selon la LAsi, l'effet suspensif n'est en principe pas accordé lorsque le TAF est en mesure de statuer sur le recours dans le délai de cinq jours ouvrables prévu à l'art. 109 al. 3. Dans un tel cas de figure, seules des mesures superprovisionnelles au sens de l'art. 56 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) sont ordonnées pour suspendre provisoirement l'exécution du transfert. L'effet suspensif est accordé lorsque l'affaire présente certaines difficultés, rendant par exemple nécessaires des mesures d'instruction complémentaires. Si des mesures d'instruction sont nécessaires, il se pose la question de savoir si le recours peut encore être considéré comme manifestement fondé ou infondé, condition à laquelle le TAF peut statuer dans une composition réduite, c'est-à-dire un juge unique avec un juge d'approbation, en application de l'art. 111 let. e LAsi. S'il est en principe possible pour le TAF de statuer dans un délai de cinq jours ouvrables lorsque le collège n'est composé que d'un juge unique avec un juge d'approbation, il apparaît en revanche très difficile, voire impossible, qu'un collège à trois juges statue dans un délai de cinq jours ouvrables. Il faudrait dès lors réexaminer s'il est opportun de prévoir un renvoi au délai de cinq jours ouvrables de l'art. 109 al. 3, comme proposé à l'art. 107a al. 3 2^{ème} phrase LAsi (avant-projet), ou s'il ne serait pas préférable de renoncer à l'art. 107a al. 3 2^{ème} phrase LAsi (avant-projet) et de conserver le statut quo ; il serait alternativement envisageable de remplacer « statue dans le délai visé à l'art. 109, al. 3 » par « statue prioritairement ».

ad art. 107a al. 4 LAsi (avant-projet) : Cette nouvelle disposition prévoit ce qui suit : « *Les motifs du recours sont régis par l'art. 43, par. 1, du règlement (UE) 2024/1351* ». Le TAF constate que l'art. 43 par. 1 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration est formulé de la manière suivante : « [...] *La portée d'un tel recours se limite à examiner si : a) le transfert entraîne, pour la personne concernée, un risque réel de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la Charte ; b) des circonstances ultérieures à la décision de transfert sont déterminantes pour l'application correcte du présent règlement ; c) il existe une infraction aux articles 25 à 28 et 34, dans le cas des personnes prises en charge en vertu de l'article 36, paragraphe 1, point a)* ». Le paragraphe 62 du préambule du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration précise que le « recours effectif » auquel les demandeurs ont droit est limité aux droits fondamentaux au respect de la vie privée et familiale, aux droits de l'enfant et à la protection contre les traitements inhumains et dégradants en raison d'un transfert. Or, le TAF se permet d'attirer l'attention sur le fait qu'il s'agit là d'une limitation importante par rapport à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) relative à la portée du contrôle juridictionnel développée sous l'empire du règlement Dublin III (ou règlement [UE] n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride [refonte]). Celle-ci avait en effet reconnu le droit pour les requérants d'asile d'invoquer la mauvaise application de l'ensemble des dispositions dudit règlement concernant la détermination de l'État membre responsable (cf. arrêts de la CJUE (grande chambre) des 7 juin 2016 dans les affaires C-63/15 [Ghezelbash] et C-155/15 [Karim] et du 26 juillet 2017 dans l'affaire C-670/16 [Mengesteab]). Cette jurisprudence avait été reprise par le TAF dans son ATAF 2017 VI/9.

ad art. 108 al. 4 LAsi (avant-projet) : S'agissant du refus de l'entrée en Suisse, l'avant-projet renvoie à l'art. 21a al. 4 de l'avant-projet. Or, le refus de l'entrée en Suisse est en réalité prévu à l'art. 21a al. 6 de l'avant-projet.

Pour le surplus, le TAF s'abstient de toute autre prise de position.

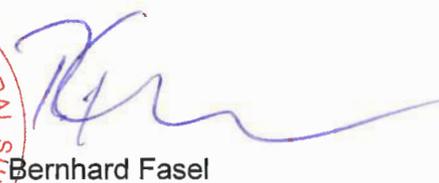
En vous remerciant par avance, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

La Présidente de la
Conférence des présidents


Annie Rochat Pauchard

Le Secrétaire général suppl.




Bernhard Fasel

Copie au

- Tribunal fédéral
- Tribunal pénal fédéral
- Tribunal fédéral des brevets

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

6. November 2024

Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zur innerstaatlichen Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich dafür und nimmt die Gelegenheit gerne wahr.

Für die Übernahme und die Umsetzung dieser neuen EU-Bestimmungen hat die Schweiz gemäss den Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen zwei Jahre Zeit. Da bei den für die Schweiz verbindlichen Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands Gesetzesanpassungen im nationalen Recht notwendig sind, wird die Übernahme und Umsetzung der entsprechenden EU-Verordnungen dem Parlament unterbreitet. Angesichts des grossen Umfangs der gesamten Vorlage beschloss der Bundesrat, die Gesetzesanpassungen auf vier Bundesbeschlüsse aufzuteilen. Ein grosser Teil umfasst Gesetzesänderungen oder direkt anwendbare Bestimmungen, die die Bundesbehörden tangieren.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau nimmt nachfolgend Stellung zu denjenigen Neuerungen und Änderungen, die die kantonalen Behörden betreffen. Die Ausführungen sind den entsprechenden Bundesbeschlüssen zugeordnet.

1. Zur Vorlage 1: Übernahme der Asyl- und Migrationsmanagement-Regulation (AMMR) und der Krisenverordnung

1.1 Übernahme der AMMR

Nur derjenige Teil der AMMR, der die Bestimmungen der ehemaligen Dublin-III-Verordnung beinhaltet, ist für die Schweiz bindend. Wie nachstehend aufgezeigt, bedeuten die enthaltenen Neuerungen für die Kantone teilweise eine erhebliche Mehrbelastung.

1.1.1 Neu vorgesehene Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen (UMA)

Bisher wurden in die Schweiz eingereiste UMA, die um Asyl nachsuchten, immer in das nationale Asylverfahren aufgenommen, unabhängig davon, ob sie bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt hatten. Die AMMR sieht neu Überstellungen von UMA vor, wenn dadurch das

Kindeswohl gewahrt ist. Die kantonalen Vollzugsbehörden sind für den Vollzug der Überstellungen verantwortlich. Die AMMR statuiert die Pflicht, das Kindeswohl vorrangig zu beachten, und enthält detaillierte Bestimmungen zu dessen Ermittlung durch die Mitgliedstaaten. Aus kantonomer Sicht stellen sich diesbezüglich einige Fragen: Erstens geht aus den Unterlagen nicht hervor, wie sich der Informationsfluss der bereits getätigten Abklärungen durch die Mitgliedstaaten gestaltet, beziehungsweise ob die kantonalen Vollzugsbehörden Einsicht in die Kindeswohlabklärungen erhalten. Dies wäre unabdingbar, zumal sie sowohl aus der AMMR als auch aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; SR 0.107) in gleichem Masse der vorrangigen Berücksichtigung und entsprechenden Ermittlung des Kindeswohls verpflichtet sind und ohne diese Unterlagen selbst umfangreiche Kindeswohlabklärungen tätigen müssten. Zweitens ist unklar, zu welchem Zeitpunkt die allfälligen Informationen an die kantonalen Vollzugsbehörden überwiesen werden, zumal diese angehalten sind, die UMA-Verfahren prioritär zu behandeln. Unabhängig der genannten Aspekte wird die kindsgerechte Gestaltung einer Rückführung bei den Migrationsbehörden und bei allfälligen Begleitpersonen (Kantonspolizei oder soziale Begleitungen) mit Sicherheit zu einem erheblichen Mehraufwand führen.

Daher stellt der Regierungsrat folgenden Antrag: Die Einzelheiten der in der AMMR vorgeschriebenen Kindeswohlabklärungen sind auf Verordnungsstufe detailliert zu regeln.

1.1.2 Neuerung in Bezug auf die Dublin-Haft

Die Einführung eines zusätzlichen Haftgrunds für die Dublin-Administrativhaft "Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung" (Art. 44 AMMR) wird vom Regierungsrat im Hinblick auf die gesetzliche Vollzugsaufgabe der Kantone sehr begrüsst. Die Neuerung eröffnet den Migrationsbehörden deutlich mehr Raum, in Einzelfallabwägung im Dublin-Verfahren eine ausländerrechtliche Administrativhaft anzuordnen und so die Überstellung – während der ohnehin kurzen Frist – sicherzustellen. Aus dem gleichen Grund ist auch die Neuerung zu begrüssen, wonach neu nicht mehr eine "erhebliche Untertauchensgefahr", sondern lediglich eine "Fluchtgefahr" vorausgesetzt wird, sofern keine mildere Massnahme zur Verfügung steht. Bei der Umsetzung dieser beiden Neuerungen ist unseres Erachtens das nationale Recht so anzupassen, dass der Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ausgeweitet wird.

Aufgrund der genannten Neuerung ist mit einer erhöhten Anzahl an ausländerrechtlichen Administrativhaften zu rechnen. Dies führt zu einem deutlichen Mehraufwand für die kantonalen Migrationsbehörden und dürfte ohne zusätzliche Personalressourcen nicht zu bewältigen sein. Die zusätzlich notwendigen Haftplatzkapazitäten lassen sich nicht beziffern, weil das Mengengerüst aktuell nicht abzuschätzen ist.

1.1.3 Verkürzung der Behandlungsfristen

Die verkürzte Dauer der Administrativhaft wird künftig in Art. 76a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) umgesetzt, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen dauert (Bst. a) und die Dublin-Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird (Bst. c). Dadurch werden faktisch die Behandlungsfristen für das Dublin-Verfahren verkürzt, wenn sich eine Person in Dublin-Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindet.

Diesen Neuerungen steht der Regierungsrat kritisch gegenüber, da sich in der Praxis bereits die heute geltenden Fristen als teilweise zu kurz herausstellen. Im Lichte des kantonalen Vollzugsauftrags ist es wichtig, zu erwähnen, dass die Überstellungsfrist mit der Zustimmung des anderen Dublin-Staates und nicht erst mit der Übermittlung des Wegweisungsentscheids des Staatssekretariats für Migration (SEM) an die kantonalen Behörden zu laufen beginnt. Die kantonalen Behörden sind deshalb darauf angewiesen, dass das SEM die Entscheide umgehend erlässt und den zuständigen Vollzugsbehörden zustellt, was heute aufgrund der grossen Auslastung des SEM teilweise nicht

möglich ist. (Noch) kürzere Fristen könnten die Einhaltung der Überstellungsfrist gefährden und bringen ein erhöhtes Risiko mit sich, dass die Zuständigkeit für das Asylverfahren wegen Verfristung an die Schweiz übergeht. Um die zeit- und sachgerechte Bearbeitung des zu erwartenden Anstiegs der Dublin-Fälle unter erhöhtem Zeitdruck zu gewährleisten, werden zusätzliche Personalressourcen notwendig sein.

Daher stellt der Regierungsrat folgenden Antrag: Als Massnahme gegen eine Verfristung ist die umgehende Fällung der SEM-Entscheide und deren umgehende Zustellung an die kantonalen Vollzugsbehörden auf Verordnungsstufe zu verankern.

1.1.4 Freiwillige Beteiligung am Solidaritätsmechanismus

Die AMMR sieht neben den Regeln zum Dublin-Verfahren einen Solidaritätsmechanismus vor, der eine freiwillige Beteiligung der Schengen-assoziierten Staaten vorsieht. Dazu werden auf nationaler Ebene neue Bestimmungen geschaffen, die es der Schweiz erlauben, Schengen-/Dublin-Staaten bei erhöhtem Migrationsdruck durch unterschiedliche Solidaritätsmassnahmen zu unterstützen. Entsprechend soll auch die Rechtsgrundlage für einen neuen Rahmenkredit "Solidarität Schengen/Dublin" geschaffen werden (Art. 113a und 114 der Änderungen des Asylgesetzes [AsylG; SR 142.31], VE-AsylG).

Eine freiwillige Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kantone. Die gemäss Art. 113a Abs. 1 Bst. a–c VE-AsylG von anderen Dublin-Staaten übernommenen Personen werden den Kantonen zugewiesen und führen in den Bereichen Unterbringung und Betreuung, Integrationsförderung und Wegweisungsvollzug zu einer erheblichen Mehrbelastung. Folglich sind die Kantone in den Entscheid über die Beteiligung am Solidaritätsmechanismus einzu beziehen.

Daher stellt der Regierungsrat folgenden Antrag: Mit einer Anpassung des vorgeschlagenen Art. 113a VE-AsylG ist gesetzlich zu verankern, dass die Kantone von Beginn an in die Entscheidungsprozesse über die Anwendung des Solidaritätsmechanismus sowie die zu ergreifenden Massnahmen miteinbezogen werden.

1.2 Übernahme der Krisenverordnung

Zur Krisenverordnung hat der Regierungsrat keine Bemerkungen.

2. Zur Vorlage 2: Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Mit der Rückkehr grenzverfahrensverordnung soll ein neues Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze geschaffen werden für Drittstaatsangehörige und Staatenlose, deren Asylgesuch im Rahmen des Asylverfahrens an der Schengen-Aussengrenze nach den Art. 43–56 der für die Schweiz nicht bindenden Asylverfahrensverordnung abgelehnt wurde. Damit soll die Kontinuität zwischen dem Asylverfahren und dem Wegweisungsverfahren gewährleistet werden.

Die neue Verordnung kann nur in Verbindung mit den entsprechenden Regeln der Asylverfahrensverordnung beziehungsweise mit äquivalenten Bestimmungen im nationalen Recht angewendet werden. Sind keine solchen äquivalenten Bestimmungen vorhanden, kann das vorgesehene Rückkehrverfahren an der Schengen-Aussengrenze nicht angewendet werden. Da das Schweizer Asylverfahren am Flughafen kein zum EU-Grenz asylverfahren äquivalentes Verfahren darstellt, muss die Schweiz aktuell keine Rückkehrverfahren nach Massgabe dieses Schengen-Rechtsakts durchführen. Dies wurde von der Europäischen Kommission auch so bestätigt. Daher bedarf die Übernahme der Verordnung keiner Umsetzung im nationalen Recht.

3. Zur Vorlage 3: Eurodac-Verordnung

Gemäss Art. 109I Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) sollen die durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) aufgegriffenen UMA konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Diese Übergabe an die kantonalen Behörden stellt nach Ansicht des Regierungsrats einen unnötigen Zusatzaufwand dar. Bundesasylzentren verfügen über dafür geeignete UMA-Strukturen, inklusive Vertrauenspersonen. Aus Sicht des Regierungsrats erscheint es effizienter, wenn eine Vertrauensperson aus einem Bundesasylzentrum kontaktiert wird und das BAZG die Erfassung der biometrischen Daten unter deren Beizug direkt sicherstellt. Generell ist aus Sicht des Regierungsrats der Einbezug von Vertrauenspersonen aus Bundesasylzentren anstelle von kantonalen Vertrauenspersonen zu bevorzugen, unabhängig davon, durch welche Behörde ein UMA aufgegriffen wurde. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass es sich bei UMA, die kein Asylgesuch stellen, um wenige Fälle handelt.

Daher stellt der Regierungsrat folgenden Antrag: Für die Erfassung der biometrischen Daten für aufgegriffene UMA sollen Vertrauenspersonen aus Bundesasylzentren anstelle von kantonalen Vertrauenspersonen beigezogen werden. Art. 109I Abs. 2 AIG ist entsprechend anzupassen.

4. Zur Vorlage 4: Überprüfungsverfahrensverordnung (Screening-Regulation)

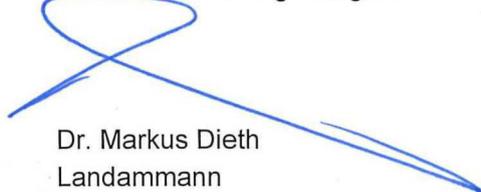
Die Umsetzung der Überprüfungsverfahrensverordnung bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Es ist unseres Erachtens wichtig, dass diese Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse begleitet werden, in deren Erarbeitung alle betroffenen Behörden miteinbezogen werden. Administrative Leerläufe und Umwege sollen dabei so weit wie möglich vermieden werden. Das SEM hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe einberufen, die ihre Arbeiten vor kurzem aufgenommen hat. Die Konsequenzen der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden sind zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar. Aus diesem Grund ist es dem Regierungsrat im Rahmen des aktuellen Vernehmlassungsverfahrens nicht möglich, dazu detailliert Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat regt jedoch in diesem Zusammenhang an, dass an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden. Da eine Übergabe an die kantonale Behörde zu unnötigen Leerläufen führen und eine Mehrbelastung darstellen würde, erachtet es der Regierungsrat als effizienter, dem BAZG diese Kompetenz zu übertragen. Es muss sichergestellt werden, dass die Überprüfungen rasch erfolgen, damit das Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden kann.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Dr. Markus Dieth
Landammann



Joana Filippi
Staatsschreiberin



KANTON
APPENZELL INNERRHODEN



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
helena.schaer@sem.admin.ch;
gael.buchs@sem.admin.ch;
michelle.truffer@sem.admin.ch; und
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Appenzell, 7. November 2024

Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen der Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

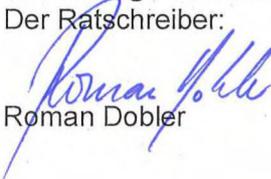
Mit Schreiben vom 14. August 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit den Änderungen einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Roman Dobler

Zur Kenntnis an:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 31. Oktober 2024

Eidg. Vernehmlassung; Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingeladen, sich zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt bis 14. November 2024 vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Es wird begrüsst, dass sich die Schweiz den Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren, anschliesst. Zu den geplanten Gesetzesänderungen bestehen die nachfolgenden Bemerkungen:

a) Anpassungen in Bezug auf die AMMR-Verordnung

Die Übernahme der AMMR-Verordnung führt im Bereich der Dublin-Haft zu Neuerungen. Art. 44 und 45 AMMR sehen eine kürzere Dublin-Haft und einen neuen Haftgrund vor.

Da die Anpassung dieser Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz zwingend ist, erscheint es wichtig, dass die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessenspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent genutzt werden. In diesem Zusammenhang wird angeregt, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst grosszügig ausgelegt wird und in der nationalen Gesetzgebung so verankert wird, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann.

Die neuen Rechtsgrundlagen setzen für die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchungsgefahr» sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraus. Es wird angeregt, auch diese Anpassung in der nationalen Gesetzgebung so umzusetzen, dass der Ermessenspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet wird.



Die Vorlage sieht weiter vor, dass sich die Schweiz freiwillig am Solidaritätsmechanismus beteiligt. Sollte sich die Schweiz für eine Beteiligung entscheiden, sind die Kantone zwingend in den Entscheidungsprozess miteinzubeziehen. In diesem Zusammenhang wird eine entsprechende Anpassung des vorgeschlagenen Art. 114 Abs. 1 Bst. b AsylG angeregt.

b) Anpassungen in Bezug auf die Eurodac-Verordnung

Gemäss Artikel 109I Absatz 1 AIG sollen die durch das BAZG aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Diese Übergabe stellt einen unnötigen Zwischenschritt dar. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) könnte das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche die Vertrauensperson bezieht. Die Erfassung der biometrischen Daten kann durch das BAZG sichergestellt werden.

c) Anpassungen in Bezug auf die Überprüfungsverordnung

Die Umsetzung der Screening-Regulation bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Es wird in diesem Zusammenhang angeregt, dass an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden. Es wird angeregt, diese Kompetenz dem BAZG zu übertragen. Eine Übergabe an die kantonalen Behörden würde zu unnötigen Leerläufen führen und eine Mehrbelastung darstellen. Es ist sicherzustellen, dass die Überprüfungen rasch erfolgen, damit das Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden kann.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail (in Word & PDF) an:
helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

RRB Nr.: 1091/2024
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

6. November 2024

Vernehmlassung des Bundes: Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)
Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Er überlässt Ihnen die folgenden Bemerkungen und Anträge zu einzelnen Punkten:

1. Dublin-Verfahren

Grundsätzlich begrüsst der Regierungsrat die Bemühungen zur Beschleunigung der Dublin-Verfahren. Die beabsichtigte Verfahrensbeschleunigung hängt neben den Rechtsgrundlagen jedoch im Wesentlichen davon ab, wie effizient die einzelnen Mitgliedstaaten die Bestimmungen umsetzen.

Mit den Beschleunigungsmassnahmen im Dublin-Verfahren sollen im Gegenzug die Maximaldauer für die Dublin-Ausschaffungshaft verkürzt werden. Ein erfolgreicher Dublin-Vollzug kann nur funktionieren, wenn alle Behörden im In- und Ausland sich konsequent an die rechtlichen Vorgaben halten.

2. EURODAC-Abklärungen

Der Bund führt unter Ziff. 4.7.3 der Erläuterungen aus: «Die kantonalen und kommunalen Behörden erhalten neue Aufgaben. Sie müssen die Daten der neu vorgesehenen Personenkategorien oder zusätzliche Daten für bereits bestehende Kategorien erfassen; dies sind etwa Personen, die illegal über die Schengen-Aussengrenzen (Schweizer Flughäfen) einreisen. So hat für

jede Person mit irregulärem Aufenthalt eine Datenerfassung im System zu erfolgen. Die durch das BAZG aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen werden konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, da die kantonalen Behörden gemäss Artikel 109I Absatz 1^{bis} für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Die Kantone müssen anhand der Zahlen zu den entsprechenden Personenkategorien den Umfang der Aufgaben, die mit Inkrafttreten der neuen Eurodac-Verordnung auf sie zukommen, abschätzen».

Der Bund bestreitet somit nicht, dass die Änderungen neue Aufgaben für die Kantone mit sich bringen, deren Umfang bisher nicht abgeschätzt ist. Die Kostenabschätzung wird für die Botschaft versprochen. Der Regierungsrat hofft, dass sich der Aufwand der Kantone in einem vernachlässigbaren Bereich bewegt, anderenfalls würde den Kantonsregierungen die Möglichkeit genommen, sich angemessen in den Rechtsetzungsprozess einzubringen.

3. Überprüfungs-Verordnung

Die Umsetzung der Überprüfungs-Verordnung bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dass diese Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse begleitet werden. In deren Erarbeitung sollen alle betroffenen Behörden miteinbezogen werden. Die Konsequenzen der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden sind zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Es ist dem Regierungsrat deshalb nicht möglich, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens detailliert dazu Stellung zu nehmen.

Falls mit der Einführung der Überprüfungsverordnung Aufgaben des Bundes aus dem Asylbereich auf die Kantone übertragen werden sollen, unterstützt der Regierungsrat dies nicht. Eine systematische Überprüfung von Ausländern und Ausländerinnen nach dem vorliegenden Bundesbeschlusssentwurf (respektive den daraus resultierenden Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) und die vollständige Erfassung aller AIG-Fälle durch die Kantonspolizei Bern ist weder sinnvoll noch verhältnismässig. Beispielhaft dafür steht die geforderte, ausnahmslose Begleitung von Asylsuchenden durch die Mitarbeitenden der Kantonspolizei bis in ein Bundesasylzentrum, welche weder personell machbar noch zielführend ist. Der Regierungsrat spricht sich jedoch dafür aus, dass an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden, sondern die entsprechende Kompetenz dafür dem BAZG übertragen wird. Eine Übergabe an die kantonale Behörde würde zu unnötigen Leerläufen führen und eine Mehrbelastung darstellen. Es muss sichergestellt werden, dass die Überprüfungen rasch erfolgen, damit das Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden kann.

4. Solidaritätsmechanismus

Für die Schweiz sind die Beiträge zum Solidaritätsmechanismus freiwillig. Sie kann bei einem allfälligen Beitritt zum Solidaritätsmechanismus die Beiträge jährlich überprüfen und bestimmen, ob sie den Solidaritätsmechanismus weiterhin mittragen will. Die Realität zeigt heute, dass einzelnen Mitgliedstaaten, die unter besonderem Migrationsdruck stehen, ohne Solidaritätsmechanismus nicht in der Lage sind, ihren Verpflichtungen aus dem Dubliner Übereinkommen nachzukommen. Der Regierungsrat des Kantons Bern steht jedoch einer Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus insbesondere angesichts des hohen Migrationsdruckes auf die Schweiz und der finanziell angespannten Situation des Bundeshaushalts sowie der meisten

Kantonshaushalte kritisch gegenüber. Im Falle einer geplanten Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus (sowie bei einer allfälligen jährlichen Überprüfung) beantragt er, dass die Kantone im Vorfeld konsultiert werden.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Evi Allemann
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Finanzdirektion
- Direktion für Inneres und Justiz
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
- Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bern

helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Liestal, 29. Oktober 2024

Vernehmlassung betreffend Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) Stellung nehmen zu können.

Der EU-Migrations- und Asylpakt zielt darauf ab, ein gerechteres, effizienteres und krisenresistentes Migrations- und Asylsystem für den Schengen/Dublin-Raum zu schaffen. Mit dieser Reform soll unter anderem die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas reduziert werden. Sie setzt auf rasche Verfahren an den Schengen-Aussengrenzen, ein weiterentwickeltes Dublin-System, eine ausgeweitete Datenregistrierung im Eurodac-System und einen obligatorischen Solidaritätsmechanismus zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

Der Solidaritätsmechanismus stellt keine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands dar, womit die Teilnahme daran für die Schweiz freiwillig ist. Da es sich bei der freiwilligen Übernahme dieses Instruments um einen politischen Entscheid handelt, möchten wir uns zu dieser Frage nicht abschliessend äussern. Wir bemerken jedoch, dass die Schweiz ein Interesse an einer funktionierenden und krisenresistenten europäischen Migrations- und Asylpolitik hat und schon aufgrund ihrer geografischen Lage in Bezug auf die Migration stark von der Wirksamkeit der europäischen Migrationspolitik abhängig ist. Eine Verstärkung der Kooperation ist somit auch im Interesse der Schweiz.

Wir begrüssen grundsätzlich die vorgesehene Taktung des Verfahrens der Dublin-Vorbereitungshaft, insbesondere auch die Verkürzung der Antwortfrist des angefragten Dublin-Staates auf eine Woche. Warum allerdings daraus eine beinahe Halbierung der bisherigen Höchstdauer der Vorbereitungshaft von 7 auf 4 Wochen fliessen soll, erschliesst sich uns nicht. Bereits jetzt ist es aus unserer Erfahrung in der Praxis oft schwierig, Dublin-Entscheide innert vernünftiger Frist zu erhalten. Das Staatssekretariat für Migration muss mit der künftigen Regelung in der Lage sein, innert

Wochenfrist die Sachlage zu prüfen und einen Entscheid zu fällen. Ansonsten sind in der Praxis direkte Haftentlassungen zu befürchten.

Auch die Gründe für die Verkürzung der Dublin-Ausschaffungshaft von maximal 6 auf 5 Wochen sind aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar. Der Vollzug der Dublin-Wegweisungen aus der Dublin-Ausschaffungshaft heraus kann heute zwar in einem Grossteil der Fälle innerhalb von 6 Wochen erfolgen. Es bestehen allerdings gewichtige Abhängigkeiten: Einerseits müssen Flugverbindungen bereitstehen und die Zielstaaten müssen die Betroffenen auch entgegennehmen. Das ist heute nicht bei allen Ländern der Fall. Notwendig ist je nach Sachlage auch eine medizinische Begutachtung. Wichtig ist aber auch eine gewisse Kooperationsbereitschaft der betroffenen Personen. Schon heute kommt es immer wieder vor, dass eine Dublin-Ausschaffung als unbegleiteter Passagier (DEPU) verweigert wird. In der Folge muss innert kürzester Frist eine polizeilich begleitete Ausschaffung organisiert werden, was alle involvierten Stellen, insbesondere aber die Polizei ausserordentlich beansprucht. Rein zeitlich gesehen wird es bereits heute jeweils sehr knapp – mit einer Verkürzung der Haftdauer wird es in einigen Fällen unmöglich werden, und zwar nicht nur in den Zeiten, in welchen schon knappe Flugkapazitäten bestehen (Ferien, Feiertage etc.).

Wir heben die Schaffung des neuen Haftgrundes der Gefahr der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für die Dublin-Haft positiv hervor. In diesem Zusammenhang regen wir an, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst grosszügig ausgelegt wird und in der nationalen Gesetzgebung so verankert wird, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann. Ausserdem weisen wir darauf hin, dass die neuen Rechtsgrundlagen als Voraussetzung der Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraussetzen. Auch diese Anpassung sollte unseres Erachtens in der nationalen Gesetzgebung so umgesetzt werden, dass der Ermessenspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet wird. Nur so können sie ihre Aufgaben im Vollzug zeitnah und effizient erledigen.

Weiter sollen gemäss Artikel 109I Absatz 1 AIG die durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Diese Übergabe stellt unseres Erachtens einen unnötigen Zwischenschritt dar. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) könnte das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) die kantonale Behörde kontaktieren, welche die Vertrauensperson beizieht. Die Erfassung der biometrischen Daten kann durch das BAZG sichergestellt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Hochachtungsvoll



Isaac Reber
Regierungspräsident



i.V. Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Basel, 5. November 2024

Regierungsratsbeschluss vom 5. November 2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD; Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands); Vernehmlassung; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 hat der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Beat Jans, die Kantone eingeladen, sich zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt zu äussern. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst, dass sich die Schweiz den Bemühungen der EU anschliesst. Die neuen EU-Verordnungen, die übernommen werden sollen, zielen darauf ab, den Umgang mit Migration und Asylanträgen innerhalb Europas zu verbessern. Bei einigen Punkten erlauben wir uns aber die vorgesehene innerstaatliche Umsetzung kritisch zu hinterfragen bzw. Präzisierungen anzuregen.

Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung

- AMMR-Verordnung (Asylum and Migration Management Regulation)

Diese Verordnung regelt unter anderem die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren. Für die Schweiz verbindlich sind vor allem jene Teile der Verordnung, die die aktuell geltende Dublin III-Verordnung ersetzen. Sie enthalten für die praktische, tägliche Arbeit der Migrationsbehörden ein paar wichtige Neuerungen. Zu nennen sind hier gemäss Art. 44 und 45 AMMR aus kantonaler Sicht vor allem eine kürzere Dauer der Dublin-Haft und ein neuer Haftgrund. Es handelt sich bei diesen Punkten um eine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstandes, sie sind also für die Schweiz zwingend. Art. 76a AIG muss entsprechend angepasst werden.

Die Dublin-Vorbereitungshaft dauert neu maximal vier Wochen (Art. 76a Abs 3 Bst. a AIG). Diese Verkürzung sollte für die kantonalen Migrationsämter i.d.R. kein Problem darstellen. Der häufigste Anwendungsfall ist hier in Zusammenhang mit Kategorie III-Fällen, die Vorbereitungshaft wird hierbei mit Vorliegen des Nichteintretensentscheids des SEM in eine Dublin-Ausschaffungshaft umgewandelt. Der Zeitdruck wird hier v.a. für die Bundesbehörden spürbar sein, sie müssen die

Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staates möglichst schnell den zuständigen kantonalen Migrationsbehörden zustellen.

Die Dublin-Ausschaffungshaft (reguläre Dublin-Haft) wird nach Art. 76a Abs.3 Bst. c AIG) von sechs auf fünf Wochen verkürzt. Die Dauer eines allfälligen Beschwerdeverfahrens, welchem aufschiebende Wirkung zukommt, wird glücklicherweise nicht an die Frist angerechnet. Trotzdem stehen hier alle beteiligten Behörden unter erheblichem Zeitdruck, vor allem wenn die betreffende Person nicht kooperiert und alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug durchläuft.

Neben dem Haftgrund der Untertauchensgefahr wird in Art. 76a Abs. 3 AIG neu der Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgenommen. Diesen neuen Haftgrund begrüßen wir sehr, denn er kann den durch die kürzere Dauer der Dublin-Haften entstandenen Zeitdruck bei den Behörden etwas abfedern. Allerdings ist hierfür wichtig, dass der Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möglichst grosszügig und niederschwellig ausgelegt wird und im AIG so verankert wird, dass er auch bei Personen, die das System mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, angewendet werden kann. Mehr Möglichkeiten, Personen im Dublin-Verfahren inhaftieren zu können, wäre für eine höhere Vollzugsrate sehr wichtig. Dass bei den Haftanordnungen die rechtsstaatlichen Grundsätze wie z.B. die Verhältnismässigkeit gewahrt werden müssen, versteht sich von selber und findet bei unserer Arbeit ohnehin immer Beachtung.

In die gleiche Richtung geht unser Anliegen bezgl. einer Änderung bei den Voraussetzungen der Dublin-Haft. Neu ist nicht mehr eine «erhebliche Untertauchensgefahr» für die Anordnung der Dublin-Haft vorausgesetzt, sondern nur noch das Vorliegen einer «Fluchtgefahr». Wir begrüßen diese Änderung sehr, möchten aber darauf hinweisen, dass auch diese Anpassung im AIG so umgesetzt werden muss, dass der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden so ausgeweitet wird, dass künftig die Dublin-Haft häufiger angeordnet werden kann, um den Vollzug schneller und effizienter durchführen zu können.

Art. 46 AMMR sieht zudem neu eine Verlängerung der Frist zur Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat vor, wenn die asylsuchende Person während des Dublin-Verfahrens untertaucht. In diesen Fällen kann eine Überstellung bei Wiederauftauchen der Person noch während drei Jahren durchgeführt werden, nicht mehr nur während 18 Monaten wie bisher. Diese Fristverlängerung begrüßen wir sehr, kommt doch dieser Fall in der Praxis immer wieder vor.

- Krisenverordnung

In der Krisenverordnung geregelt ist eine rasche Aktivierung von Solidaritätsmassnahmen (z.B. Aufnahme von Schutzsuchenden, finanzielle Beiträge etc.), die wiederum in der AMMR-Verordnung geregelt sind. Die Krisenverordnung ermöglicht es, in Krisenzeiten von Bestimmungen in der AMMR-Verordnung, der Asylverfahrensverordnung oder der Aufnahmerichtlinie abzuweichen. Vor allem bei erhöhtem Migrationsdruck auf andere Schengen-/Dublin-Staaten kann der Bund zur solidarischen Unterstützung dieser Staaten oder von Drittstaaten gestützt auf Art. 114 Abs. 1 Bst. b AsylG beschliessen, sich an einem Solidaritätsmechanismus der EU-Staaten zu beteiligen. Die Schweiz täte dies aber freiwillig, d.h. es besteht kein Zwang, die Krisenverordnung zu übernehmen. Insofern handelt es sich hier um einen politischen Entscheid, den die Schweiz zu fällen hat. Sollte sich die Schweiz für eine Beteiligung entscheiden, erscheint es uns wichtig, dass die Kantone in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Der vorgesehene Art. 114 Abs. 1 Bst. b AsylG ist entsprechend anzupassen.

Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Bei der überarbeiteten Eurodac-Verordnung handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstandes und ist somit für die Schweiz bindend. Die meisten Bestimmungen der Eurodac-Verordnung sind direkt anwendbar. Einige Bestimmungen erfordern jedoch eine Anpassung des AIG, des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des

Bundes. Das neue Eurodac-System dient in erster Linie immer noch zur Bestimmung des Dublin-Staates, der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Es soll aber neu auch im ausländerrechtlichen Verfahren genutzt werden und künftig muss die Gewährung des vorübergehenden Schutzes gemäss der Massenzustrom-Richtlinie im Eurodac ersichtlich sein. Das heisst, der Umfang der erfassten Daten und deren Nutzung zu anderen Zwecken sollen im Rahmen der allgemeinen Migrationspolitik der EU erweitert werden. Künftig werden auch die Personendaten inklusive der biometrischen Daten von sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Personen, von Resettlement-Flüchtlingen und von Personen, die vorläufigen Schutz bekommen, abgenommen und im Zentralsystem erfasst werden. Für alle Personen ab 6 Jahren wird neu neben den Fingerabdrücken auch ein Gesichtsbild erfasst werden müssen.

Die kantonalen und kommunalen Behörden erhalten durch diese Revision der Eurodac-Verordnung zahlreiche neue Datenerfassungsaufgaben. Gemäss Art. 109I Abs. 1 bis AIG soll das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) die aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Aus unserer Sicht müssen die kantonalen Behörden wenigstens hier von den durch die neue Eurodac-Verordnung verursachten Mehraufgaben entlastet werden, indem das BAZG analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen nach Art. 64 Abs. 4 AIG die kantonalen Behörden kontaktieren, welche dann zwar die Vertrauensperson beiziehen, aber die Erfassung der biometrischen Daten selbst kann durch das BAZG sichergestellt werden.

Bundesbeschluss zur Übernahme und Überprüfung der Überprüfungsverordnung

Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar und ist entsprechend bindend und relevant für die Schweiz. Sie sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze vor, um die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen und sie dem richtigen Verfahren (z.B. Asylverfahren, Rückführung etc.) zuzuweisen. Zum Überprüfungsverfahren gehören Identifizierung und Registrierung der ankommenden Personen, ein Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken etc. An einigen Schweizer Flughäfen übernimmt der jeweilige Kanton die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze, an anderen wurde die Aufgabe an das BAZG delegiert. Die zuständige kantonale Behörde übernimmt die Durchführung der Überprüfung, wenn noch gar keine in einem Schengen-Staat stattgefunden hat. Es bedarf also hier einer reibungslosen Zusammenarbeit zahlreicher Akteure. Zu diesem Zwecke wird momentan an der Umsetzung der Screening Regulation gearbeitet. Die betroffenen Akteure sind in der Arbeitsgruppe vertreten, so auch die kantonalen Migrationsämter. Zum heutigen Zeitpunkt wissen wir noch zu wenig, welche Konsequenzen die Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden haben wird.

Es erscheint uns allerdings wichtig, schon jetzt anzuregen, dass an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden. Besser wäre es, diese Kompetenz dem BAZG zu übertragen. Dies verhindert Leerläufe und Überlastung der kantonalen Behörden.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt


Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident


Marco Greiner
Vizestaatsschreiber



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Fribourg, le 27 août 2024

2024-755

Approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin / Eurodac) – Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 14 août dernier, vous nous avez consultés sur le dossier cité en titre, et nous vous en remercions.

Compte tenu du principe de reprise obligatoire des développements Schengen et Dublin, nous prenons acte de la mise en œuvre des bases légales relatives au Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile et l'approuvons au fond. Nous exprimons toutefois notre préoccupation quant aux charges supplémentaires qui pèseront sur les autorités cantonales d'application en matière de saisie des données (Eurodac et filtrage). L'accumulation de ces charges supplémentaires générées par les développements Schengen et Dublin incessants pose avec toujours plus de pertinence la question d'une compensation financière de la Confédération aux cantons.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen, Président



Jean-Pierre Siggen

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Copie

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle et le Service de la population et des migrants ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 13 novembre 2024

Le Conseil d'Etat

4542-2024

Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Monsieur Beat Jans
Conseiller fédéral
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : consultation fédérale relative à l'approbation et la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 14 août 2024, par lequel vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge.

Globalement, le Conseil d'Etat accueille défavorablement les propositions de modifications dans la mesure où elles excèdent la simple reprise des acquis Dublin et occasionneraient un transfert de la charge administrative sur les cantons.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat vous prie de trouver, en annexe, sa prise de position.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

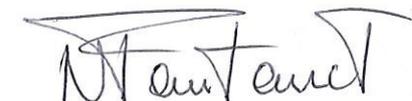
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :



Nathalie Fontanet

Annexe mentionnée

Copie à (format Word et pdf) : helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation fédérale relative à l'approbation et la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

1. Approbation et mise en œuvre de l'échange de notes sur la reprise des règlements (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration et (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise

Les art. 44 et 45 du règlement (UE) 2024/1351 prévoient un placement en détention plus court ainsi qu'un nouveau motif de placement en détention. Le délai raccourci de mise en détention est concrétisé à l'article 76a alinéa 3 AP-LEI en vertu duquel la détention pendant la préparation de la décision Dublin sera limitée à quatre semaines au maximum (let. a) et celle de la détention en vue du renvoi Dublin sera réduite de six à cinq semaines (let. c).

Bien qu'ils soient directement concernés par la reprise de ce règlement, il est vraisemblable que la durée réduite du placement en détention en phase préparatoire en particulier ne présentera pas de défi particulier pour les services cantonaux de migration.

Toutefois, en cas de réponse positive de la Suisse s'agissant de son éventuelle participation au mécanisme de solidarité, le Conseil d'Etat souligne qu'il conviendrait impérativement d'impliquer les cantons dans le processus de décision.

En effet, les actions pour harmoniser les procédures d'asile avec le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et les cantons devront absolument être coordonnées, notamment en tenant compte des réalités régionales et transfrontalières. Pour la Police cantonale genevoise, cela implique de s'assurer que les procédures d'asile sur le terrain sont uniformisées et de renforcer la surveillance des mouvements migratoires irréguliers. Il s'agit de développements qui impliqueront des coûts en ressources humaines et financières. Si le rapport explicatif prévient que des coûts supplémentaires à la charge des cantons et communes pourraient être engendrés par les mesures de solidarité, il n'est pas clair de savoir si la Confédération y participera, et dans l'affirmative dans quelle proportion.

En outre, selon le modèle de solidarité éventuellement choisi parmi les mesures énumérées à l'article 113a AP-LAsi, le nombre de personnes affectées au canton pourrait engendrer des coûts supplémentaires et avoir un impact très lourd sur les structures d'hébergement et de scolarisation cantonales, lesquelles sont déjà saturées. Là encore, la question de la participation de la Confédération aux coûts doit être éclaircie.

Il préconise donc, par exemple, une adaptation en conséquence de l'article 114, alinéa 1, lettre b AP-LAsi qui pourrait se terminer par "et après accord des cantons concernés".

Sur le principe, le Conseil d'Etat est ainsi défavorable à la participation de la Suisse au mécanisme de solidarité, à moins que les points d'attention relevés ci-dessus soient pleinement pris en considération lors de son application.

Par ailleurs, s'agissant du **règlement (UE) 2024/1359**, le Conseil d'Etat relève que ce texte a pour vocation de gérer les crises migratoires et les cas de force majeure, et prévoit des mécanismes de gestion pour faire face à des afflux massifs de personnes migrantes ou des situations de crise dans un pays voisin. Aussi, chaque canton devra être en mesure d'anticiper

de telles crises, notamment en cas de mouvements de personnes migrantes provoqués par des conflits, des catastrophes naturelles ou l'instrumentalisation de migrations par des acteurs non étatiques hostiles visant à déstabiliser la région.

Le Conseil d'Etat souligne que pour la Police cantonale genevoise en particulier, cela pourrait signifier la gestion de flux migratoires d'urgence et la mise en œuvre de mesures de sécurité accrues. Il sollicite donc une collaboration étroite avec la Confédération pour inclure le canton de Genève dans les dispositifs de réponses rapides, et remarque que des ressources logistiques et des infrastructures d'accueil adaptées (lieux d'hébergement, écoles, dispositif sanitaire, etc.) devront être prévues pour répondre à ces afflux.

Sur le plan stratégique, le canton de Genève constate que la coordination avec le SEM devra être renforcée pour aligner les systèmes locaux sur les exigences fluctuantes des règles en vigueur dans l'espace Schengen, en particulier en matière de gestion des frontières, de traitement des demandes d'asile et de sécurité.

Le Conseil d'Etat rappelle et souligne qu'en tant que canton frontalier, Genève a besoin qu'un dialogue constant avec les États voisins, notamment les autorités frontalières françaises, soit privilégié afin de garantir une gestion cohérente des flux migratoires et une sécurité optimale aux frontières.

Enfin, dans la mesure où il sera nécessaire d'adapter les infrastructures locales et de prévoir les ressources sécuritaires, administratives et sanitaires indispensables pour répondre aux exigences liées aux activités de filtrage demandées, tout en respectant les engagements internationaux de la Suisse en matière de droits humains, la question des coûts engendrés pour le canton de Genève devra dûment être prise en compte par la Confédération.

2. Approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2024/1349 instituant une procédure de retour à la frontière

Le Conseil d'Etat relève que le règlement (UE) 2024/1349, qui vise à rationaliser les retours des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, pourrait générer des mouvements secondaires de personnes migrantes rejetées aux frontières extérieures de l'UE.

Il souligne donc qu'il est essentiel d'anticiper les flux migratoires irréguliers en renforçant la coopération avec les pays frontaliers, notamment la France.

Cela impliquera pour la Police cantonale genevoise, en soutien à l'Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières (OFDF), qu'elle doive surveiller avec attention les éventuels transits par la Suisse de ces personnes migrantes, chaque contrôle frontalier au sein des États membres entraînant un effet en cascade sur les frontières suivantes.

À nouveau, une charge de travail et des ressources supplémentaires devront être mises à disposition pour respecter cet engagement de la Suisse.

En tout état, le Conseil d'Etat relève notamment qu'à teneur du rapport explicatif, la procédure européenne d'asile à la frontière et la procédure suisse à l'aéroport ne sont pas équivalentes. La procédure suisse est prévue pour un autre cercle de personnes, elle est plus rapide et ne prévoit pas de quotas annuels fixes (p.108 du rapport explicatif)

Le rapport explicatif affirme encore: "Si l'on appliquait les règles européennes, la procédure de renvoi à partir de l'aéroport se prolongerait de plusieurs semaines et il faudrait adapter la détention administrative, qui n'est pas nécessaire en Suisse en raison de sa situation géographique et des logements dans les zones de transit des aéroports. La Suisse a déjà mis

en œuvre et appliqué les autres dispositions de la directive sur le retour auxquelles le règlement de l'UE fait référence (p. 108 rapport explicatif)."

Dans la mesure notamment où le règlement sur la procédure d'asile et la procédure d'asile à la frontière ne sont pas contraignants pour la Suisse car ils ne font pas partie de l'acquis de Dublin, et que la Suisse a déjà mis en œuvre et appliqué les autres dispositions de la directive sur le retour auxquelles le règlement de l'UE fait référence, le canton de Genève n'est pas favorable à leur reprise.

3. Approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement Eurodac (UE) 2024/1358 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des données biométriques

L'article 109I alinéa 1 AP-LEI prévoit que l'OFDF, les autorités cantonale et communales de police et celles compétentes dans le domaine des personnes étrangères relèvent immédiatement les empreintes de tous les doigts, capturent l'image faciale et recueillent les autres données prévues par le règlement (UE) 2024/1358 des personnes étrangères qui sont âgées d'au moins 6 ans et [...] qui séjournent illégalement en Suisse.

Quand bien même il s'agit d'un développement de l'Acquis Schengen sur lequel la Suisse n'a pas de marge de manœuvre, le Conseil d'Etat relève l'abaissement de l'âge actuellement fixé à 14 ans à celui, très jeune, de 6 ans. Il s'inquiète de la lecture du rapport explicatif qui prévoit que "l'autorité responsable de la saisie des données biométriques peut dans une certaine mesure et en dernier ressort faire usage de la contrainte mais uniquement de manière proportionnée et dans le respect du droit national ou européen", aucune distinction n'étant au demeurant faite quant à l'âge du mineur sur lequel la contrainte pourrait être exercée (p. 123 du rapport explicatif). Au vu de sa formulation, le rapport explicatif établi par l'UE sur ce point ne prévoit pas l'obligation pour la Suisse d'intégrer des mesures de contrainte sur les enfants: "Lorsque le droit national d'un État membre prévoit des mesures administratives permettant, en dernier ressort, de relever les données biométriques par la contrainte, (...)" (Règlement (UE) 2024/1358 par. 52 p. 9). Aussi, le Conseil d'Etat estime qu'il ne saurait être justifié de faire usage de la contrainte pour recueillir les données biométriques d'enfants si jeunes.

Le Conseil d'Etat s'oppose ainsi à la possibilité offerte par la dernière phrase de l'article 99 alinéa 1 AP-LAsi d'aller plus loin encore. Cette disposition permet en effet le droit pour le Conseil fédéral de prévoir un relevé d'empreintes et d'image faciale pour les mineurs de moins de 6 ans. Il sera pourtant rappelé que la formulation de l'actuel article 99 LAsi prévoit au contraire que des exceptions à l'obligation de prise d'empreintes digitales et photographies peuvent être prévues pour les mineurs de moins de 14 ans.

De manière générale, il tient à rappeler les obligations internationales de la Suisse en lien avec la convention relative aux droits de l'enfant, notamment son article 3 qui rappelle que la préservation de l'intérêt supérieur et du bon développement de l'enfant prime sur toute décision ou acte gouvernemental.

Par ailleurs, l'article 109I alinéa 2 AP-LEI prévoit que les mineurs non accompagnés appréhendés par l'OFDF sont systématiquement remis aux autorités cantonales, puisque celles-ci doivent désigner une personne de confiance pour la saisie des données biométriques. Le Conseil d'Etat estime que ce transfert constitue une étape superflue. Il suggère donc que par analogie avec la procédure actuelle lors d'une décision de renvoi (art. 64 al. 4 LEI), l'OFDF contacte l'autorité cantonale qui fait alors appel à la personne de confiance. La saisie des données biométriques peut être assurée par l'OFDF, avec la personne de confiance préalablement appelée.

En outre, le Conseil d'Etat attire l'attention de la Confédération sur le fait que cet abaissement de l'âge de 14 ans à 6 ans ainsi que la collecte prévue de nombreuses données supplémentaires, vont inévitablement créer une nouvelle et énorme charge de travail pour les acteurs concernés et impliquer des besoins supplémentaires en matériel et en ressources financières.

Enfin, le Conseil d'Etat constate que le règlement (UE) 2024/1358 aura un autre impact direct sur le canton de Genève, dans la mesure où l'Aéroport de Genève pourrait servir de point d'entrée pour des personnes migrantes ayant traversé d'autres pays européens. Il sera ainsi essentiel de veiller à la compatibilité des bases de données suisses avec celles de l'UE afin de vérifier rapidement si une personne migrante a déjà introduit une demande dans un autre État membre de l'UE. Il appartiendra à la Police cantonale de s'assurer de l'efficacité des systèmes de vérification biométrique pour les personnes demandant l'asile et les personnes migrantes irrégulières. En outre, le Conseil d'Etat relève que le déploiement de l'Entry-Exit System (EES) pour les voyageurs entrant dans l'espace Schengen, ainsi que l'obligation future pour les ressortissants de pays tiers de formuler une demande via ETIAS (European Travel Information and Authorisation System) avant leur séjour en Europe, renforcera les capacités de contrôle et de gestion numérique des flux migratoires dans le canton de Genève.

4. Approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures

Le règlement (UE) 2024/1356, qui impose un filtrage renforcé aux frontières extérieures de l'UE, inclut des contrôles biométriques, sanitaires et de sécurité, ce qui nécessitera des ressources importantes pour la gestion de ces contrôles à Genève. Le Conseil d'Etat relève qu'il sera essentiel de garantir l'interopérabilité des systèmes de surveillance avec ceux de l'UE (Eurodac, SIS, ETIAS), pour prévenir efficacement les menaces sécuritaires et les risques liés aux migrations irrégulières.

La mise en œuvre du règlement sur le filtrage (Screening-Regulation) est ainsi conditionnée à une collaboration sans faille de nombreux acteurs à différents échelons de l'État.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est important que ces procédures soient bien réfléchies et accompagnées par des modèles de processus, pour l'élaboration desquels toutes les administrations concernées doivent être impliquées. Les démarches administratives inutiles et les détours doivent, autant que possible, être évités.

À ce stade, les conséquences de la reprise et de la mise en œuvre du règlement sur le filtrage sur les ressources des administrations cantonales (cf. not. art. 73 al. 1 P-LEI) ne sont pas encore prévisibles, si bien qu'il n'est pas possible de prendre position de manière détaillée dans le cadre de la présente procédure de consultation.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat suggère toutefois que soit examinée la question de savoir si le transfert aux autorités cantonales de personnes migrantes appréhendées qui n'ont pas encore été contrôlées est vraiment nécessaire. Un transfert aux autorités cantonales conduirait en effet à des entraves inutiles et entraînerait une surcharge de travail. Pour s'assurer que les vérifications soient effectuées rapidement et, ainsi, que les procédures de renvoi conformément à la directive sur le retour puissent être entamées rapidement, il apparaît plus judicieux de confier cette compétence à l'OFDF.

Quant à l'option retenue dans le cadre du filtrage sur le territoire suisse à l'article 9c alinéa 4 AP-LEI, qui prévoit que l'autorité compétente auprès de laquelle la demande d'asile a été déposée (c'est-à-dire la police cantonale) accompagne les personnes à filtrer à un centre d'enregistrement et de procédure (CEP), le Conseil d'Etat considère qu'elle constitue une

solution à la fois inadéquate et disproportionnée. En effet, cette solution est problématique tant du point de vue légal, puisque la personne doit être placée en rétention pour pouvoir être acheminée par la police au CEP, qu'en raison de l'engagement d'importantes ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

5. Conclusion

Globalement, le Conseil d'Etat accueille défavorablement les propositions de modifications dans la mesure où elles excèdent la simple reprise des acquis Dublin et occasionneraient un transfert de la charge administrative sur les cantons.

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
3003 Bern

Glarus, 5. November 2024
Unsere Ref: 2024-193

Vernehmlassung i. S. Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (W)

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung

Die Verkürzung der regulären Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen wird für alle Akteure des entsprechenden Prozesses den Zeitdruck erhöhen, insbesondere bei ausländischen Personen, welche nicht kooperieren und bei denen alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug zur Anwendung kommen.

Da die Anpassung der Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz aber zwingend ist, erscheint es uns umso wichtiger, dass die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessensspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent und auf allen Stufen genutzt werden. In diesem Kontext regen wir daher an, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (gemäss Art. 76a VE-AIG) möglichst grosszügig ausgelegt und in der nationalen Gesetzgebung so verankert wird, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung gelangen kann. Ausserdem möchten wir darauf hinweisen, dass die vorgesehenen neuen Rechtsgrundlagen als Voraussetzung für die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchensgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraussetzen. Auch diese Anpassung sollte unseres Erachtens in der nationalen Gesetzgebung so umgesetzt werden, dass der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden entsprechend ausgedehnt wird. Nur so können diese ihre Aufgaben im Vollzug zeitnah und effizient erledigen.

Generell erachten wir es als zielführend und nötig, dass die Kantone bei der Umsetzung in das nationale Recht in die Entscheidungsprozesse sachgerecht miteinbezogen werden.

2. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung

Keine Bemerkungen.

3. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die meisten Bestimmungen der Eurodac-Verordnung sind direkt anwendbar und bedürfen keiner Umsetzung in das Schweizer Recht. Einige Bestimmungen erfordern jedoch eine Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, des Asylgesetzes sowie des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes.

Die kantonalen und kommunalen Behörden erhalten neue Aufgaben. Sie müssen die Daten der neu vorgesehenen Personenkategorien oder zusätzliche Daten für bereits bestehende Kategorien erfassen; dies sind etwa Personen, die illegal über die Schengen-Aussengrenzen (Schweizer Flughäfen) einreisen. So hat für jede Person mit irregulärem Aufenthalt eine Datenerfassung im System zu erfolgen. Die durch das BAZG aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen sollen konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, weil die kantonalen Behörden gemäss Artikel 109I Absatz 1^{bis} VE-AIG für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Bezüglich dieses Verfahrens (bei durch das BAZG aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen) ist eine Übergabe an die kantonalen Behörden unseres Erachtens nicht zielführend, da dies einen unnötigen und vermeidbaren Prozessschritt zur Folge hat. Analog zum bereits heute bestehenden Verfahren bei Erlass von Wegweisungsverfügungen (gemäss Art. 64 Abs. 4 AIG) soll daher das BAZG die kantonale Behörde lediglich kontaktieren, welche dann die Vertrauensperson beizieht (z.B. über Pikett der Migrationsbehörde oder direkt Pikett der KESB). Die Erfassung der biometrischen Daten kann durch das BAZG selber sichergestellt werden. Noch zielführender und effizienter wäre jedoch eine dahingehende Anpassung des Gesetzes, dass die Bundesbehörde ermächtigt wird, eigene Vertrauenspersonen für die Erfassung der biometrischen Daten zu bestimmen.

4. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Diese Verordnung sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze vor, um die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen und sie dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zuzuführen. Das Überprüfungsverfahren umfasst die Identifizierung und Registrierung der ankommenden Personen, einen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken (Sicherheitscheck) und einen Gesundheitscheck.

Die praktische Umsetzung dieses Überprüfungsverfahrens bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure auf unterschiedlichen Ebenen. Es ist unseres Erachtens daher zentral, dass die Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse initialisiert werden, wobei deren Erarbeitung unter Einbezug aller betroffenen Behörden erfolgen sollte. Die Auswirkungen, welche die Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden haben wird, sind aktuell nicht absehbar. Wir erachten es aber als zielführend, dass dem BAZG weitere Kompetenzen übertragen werden, um eine sachgerechte Verteilung der Lasten erzielen zu können.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Kaspar Becker
Landammann

Arpad Baranyi
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):

- helena.schaer@sem.admin.ch
- gael.buchs@sem.admin.ch
- michelle.truffer@sem.admin.ch
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Sitzung vom

29. Oktober 2024

Mitgeteilt den

29. Oktober 2024

Protokoll Nr.

852/2024

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) zustellen an:

helena.schaer@sem.admin.ch, gael.buchs@sem.admin.ch,

michelle.truffer@sem.admin.ch und vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Vernehmlassung EJPD - Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche
zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen
(EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU)
2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen-
und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)
Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu er-
wähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung nimmt die Vor-
lage zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz
und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU)
2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations-
und Asylpakt) als Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Be-
sitzstands zur Kenntnis. Wir begrüssen grundsätzlich, dass sich die Schweiz sich den

Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren, anschliesst.

Im Folgenden beschränken wir uns auf einige Ausführungen zur Übernahme und Umsetzung der Asylum and Migration Management Regulation (AMMR-Verordnung). Dies führt im Bereich der Dublin-Haft zu Neuerungen, welche die kantonalen Migrationsbehörden direkt betreffen. Art. 44 und 45 AMMR-Verordnung sehen eine kürzere Dublin-Haft und einen neuen Haftgrund vor. Die verkürzte Haftdauer wird in Art. 76a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) umgesetzt, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen dauert (Bst. a) und die Dublin-Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird (Bst. c).

Aufgrund der durchzuführenden Verfahrensschritte mit verschiedenen Akteuren wird die Umsetzung der verkürzten Dauer der Vorbereitungshaft auch für die kantonalen Migrationsbehörden den Zeitdruck erhöhen. Da die Vorbereitungshaft von den kantonalen Migrationsbehörden meistens im Zusammenhang mit Dublin Kat. III Fällen angeordnet wird und in eine Dublin-Ausschaffungshaft verwandelt wird, sobald der Nichteintretensentscheid des SEM vorliegt, wird sich in diesem Zusammenhang auch der Zeitdruck auf die Bundesbehörden verstärken. Diese müssen sicherstellen, dass die Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staates zeitnah an die zuständige Migrationsbehörde versendet werden. Die Verkürzung der regulären Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen wird ebenfalls für alle Akteure den Zeitdruck erhöhen, insbesondere bei Personen, welche nicht kooperieren und bei denen alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug zur Anwendung kommen.

Da die Anpassung dieser Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz zwingend ist, erscheint uns umso wichtiger, dass die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessenspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent genutzt werden. In diesem Zusammenhang regen wir an, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst grosszügig ausgelegt wird und in der nationalen Gesetzgebung so verankert wird, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse

Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann. Ausserdem möchten wir darauf hinweisen, dass die neuen Rechtsgrundlagen als Voraussetzung die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchungsgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraussetzen. Auch diese Anpassung sollte unseres Erachtens in der nationalen Gesetzgebung so umgesetzt werden, dass der Ermessenspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet wird. Nur so können sie ihre Aufgaben im Vollzug zeitnah und effizient erledigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Parolini", written over a faint circular watermark.

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Spadin", written over a faint circular watermark.

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police DFJP
Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Par email : helena.schaer@sem.admin.ch ; gael.buchs@sem.admin.ch ;
michelle.truffer@sem.admin.ch ; vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Delémont, le 8 octobre 2024

Approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac) - consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier relatif à la procédure de consultation notée sous rubrique et il vous remercie de l'avoir consulté.

Il n'a dans ce cadre aucune remarque à formuler.

Tout en vous remerciant de prendre note de ce qui précède, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Rosalie Beuret Siess
Présidente




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
jsdds@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per E-Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

helena.schaer@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

gael.buchs@sem.admin.ch

Luzern, 29. Oktober 2024

Protokoll-Nr.: 1173

**EU-Migrations- und Asylpakt: Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands):
Stellungnahme Kanton Luzern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates stimmen wir den Anpassungen grundsätzlich zu und erlauben uns folgende Bemerkungen:

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen das reformierte Eurodac-System, welches unter anderem bezweckt, die irreguläre Einwanderung in Schengen-Staaten verstärkt zu kontrollieren und die Identifizierung illegal anwesender Drittstaatsangehöriger und Staatenloser zu erleichtern, indem unter anderem biometrische Daten von illegal anwesenden Personen im Eurodac-Zentralsystem gespeichert und mit bereits vorhandenem Datenmaterial abgeglichen werden können. Dass das Verfahren zum Erhalt von Daten durch Sicherheitsbehörden vereinfacht wird, ist zu befürworten. Die Überprüfungsverordnung dürfte mit dem Verfahren, die Identität irregulär ankommender Drittstaatsangehöriger an der Schengen-Aussengrenze und im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten anhand einheitlicher Vorschriften festzustellen, ebenfalls hilfreich für die Bekämpfung von Kriminalität sein.

2. Bemerkungen zu den vorgesehenen Anpassungen des AIG

Zu Artikel 3^{ter} AIG

Es entspricht heute dem Standard, vor allem bei der Eröffnung der Haft, einen Dolmetscher/eine Dolmetscherin beizuziehen, da andernfalls das rechtliche Gehör verletzt werden könnte. Die in dieser Bestimmung postulierte notwendige sprachliche Unterstützung wird aber zu deutlich mehr Massnahmen führen. Wir gehen davon aus, dass damit auch die zwingende Rechtsvertretung verbunden ist. Die Formulierung ist anzupassen, damit sich die Unterstützung wirklich nur auf die sprachliche Unterstützung konzentriert.

Zu Artikel 76a Absatz 3 AIG

Es ist wichtig, dass die Personen im Dublinsystem in den Staat überführt werden können, in welchem sie das erste Asylgesuch gestellt haben. Mit der Kürzung der Haft von 6 auf 5 Wochen (Ausschaffungshaft) und von 6 auf 4 Wochen (Vorbereitungshaft) werden weitere Hürden aufgebaut. Das heutige System geht davon aus, dass zuerst mit einem DEPU (unbegleitet) der erste Versuch gestartet wird, dann folgt ein DEPA (begleitet durch die Polizei im Linieneinflug) und erst als letzte Option ein Sonderflug. Mit der Kürzung der Haft werden die Wegweisungsvollzugskantone nicht darum herumkommen, in gewissen Phasen, bei gewissen Personen und in gewisse Länder konsequent nur DEPA oder sogar per Sonderflug rückzuführen. Dies kann aus Ressourcengründen aber auch aus Gründen der Belastung für die Betroffenen nicht das Ziel sein.

Zu Artikel 76a Absatz 3 Buchstabe a AIG

Hier wird der optimale Ablauf der Abklärung der Dublinsituation dargestellt. Sobald diese optimalen Fristen nicht eingehalten sind, genügt entsprechend auch die Dauer der Vorbereitungshaft nicht. Entsprechend muss die inhaftierte Person freigelassen werden.

Zu Artikel 111a^{bis} AIG

Im Sinne eines Hinweises erlauben wir uns die Bemerkung, dass die Vollzugsbehörde für die gesundheitliche Situation der betroffenen Person verantwortlich ist und somit auf die Übermittlung der medizinischen Daten angewiesen ist. Die Behörde kann auf Grund der fehlenden Information ihrer Verantwortung nicht gerecht werden.

Wir bitten Sie, unsere Hinweise und Anregungen aufzunehmen und entsprechende Anpassungen an der Gesetzgebung vorzunehmen. Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Ylfete Fanaj
Regierungsrätin



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique (Word et PDF)

Département fédéral de justice et police DFJP
Palais fédéral
3003 Berne

helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation relative à l'approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Monsieur le conseiller fédéral,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Le Canton de Neuchâtel salue en particulier l'amélioration du système Eurodac et son utilisation à des fins pénales. Toutefois, on relève malheureusement que les polices cantonales ne pourront pas y accéder directement et devront transiter par la Centrale d'engagement et d'alarme de Fedpol, ce qui générera inévitablement des temps de traitement plus longs.

Bien que le Canton de Neuchâtel ne dispose pas d'une frontière extérieure Schengen, force est de constater que les autorités de police seront amenées à effectuer des opérations de filtrage de ressortissant-e-s étranger-ères dont l'ampleur est difficile à quantifier à ce jour. Les forces de police sont déjà fortement sollicitées, notamment par la présence du CFA de Boudry sur le territoire cantonal, et même si celui-ci assurera le filtrage des requérant-e-s d'asile, cette procédure représentera une charge supplémentaire. En particulier, il ne paraît pas judicieux que l'Office fédéral des douanes remette aux autorités cantonales les personnes qui devraient faire l'objet de ce filtrage.

Nous estimons qu'il n'est pas opportun que les cantons doivent systématiquement désigner une personne de confiance pour les mineur-e-s non accompagnés qui doivent faire l'objet

d'une saisie des données biométriques. En effet, cela va générer une charge de travail supplémentaire pour différentes autorités, en particulier les autorités de protection de l'enfance, ce qui entraînera des retards potentiellement conséquents sur des sujets plus urgents qu'une simple saisie de données biométriques.

S'agissant de l'arrêté portant sur le règlement visant à faire face aux situations de crise, le Canton de Neuchâtel estime que si la Suisse envisageait de répondre favorablement à la demande de relocalisation d'un état membre, les cantons devraient être associés au processus décisionnel, car les personnes relocalisées seront au final forcément attribuées aux cantons.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de recevoir, Monsieur le conseiller fédéral, l'expression de notre plus haute considération.

Neuchâtel, le 4 novembre 2024



Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 12. November 2024

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes). Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 14. August 2024 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren in Sachen Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstandes). Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1 Einleitung

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden unterstützt die übergeordnete Zielsetzung dieser Verordnungen, die irreguläre Migration einzudämmen und eine gerechte Lastenverteilung unter den EU-Mitgliedstaaten zu fördern. Gleichzeitig weisen wir auf die erheblichen personellen und finanziellen Auswirkungen hin, die insbesondere die kantonalen Behörden betreffen werden. Diese Belastungen müssen bei der Planung und Umsetzung berücksichtigt werden.

2 Zusätzliche Belastungen

2.1 Erfassung und Verwaltung illegal eingereister Personen:

Die Erfassung biometrischer Daten wird durch die neuen Vorgaben erheblich erweitert:

Personeller Mehraufwand:

Die kantonalen Behörden müssen neu die biometrischen Daten von allen illegal eingereisten Personen, einschliesslich Minderjähriger ab dem sechsten Altersjahr, erfassen. Dies erfordert zusätzliche personelle Kapazitäten, insbesondere wegen der zunehmenden Anzahl erkennungsdienstlicher Erfassungen oder des ansteigenden Organisations- oder Zeitaufwands, da bei Minderjährigen jeweils eine Vertrauensperson hinzuzuziehen ist.

Finanzieller Mehraufwand:

Der finanzielle Mehraufwand beschränkt sich auf die zusätzlichen Materialkosten für die erkennungsdienstliche Erfassung oder allenfalls externe Vergabe des Auftrags unter Kostenfolge bei eigenen beschränkt zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen.

2.2 Haft und Anwesenheitspflichten (Art. 73a und Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 AIG):

Die Einführung neuer Haftvorschriften und Anwesenheitspflichten bringt sowohl organisatorische als auch finanzielle Herausforderungen mit sich, nämlich:

Personeller Mehraufwand:

Die erweiterte Überwachungspflicht für Personen, die ihre Ausreisefrist nicht einhalten, erfordert zusätzliche personelle Ressourcen. Besonders problematisch ist der Umstand, dass rückzuführende Personen, insbesondere in Familienverbänden, oft untertauchen. Dies stellt erhöhte Anforderungen an die Überwachung;

Finanzieller Mehraufwand:

Zusätzliche Kosten entstehen durch den Bedarf an spezialisierten Haftplätzen und Einrichtungen, die insbesondere für Familien geeignet sind. Diese spezifischen Anforderungen erhöhen den Aufwand erheblich.

2.3 Überprüfungsverfahren im Hoheitsgebiet (Art. 9c AIG und Art. 21 AsylG):

Das neue Überprüfungsverfahren im Hoheitsgebiet, welches alle illegal im Land aufhältigen Personen betrifft, erfordert einen erheblichen Mehraufwand, nämlich:

Personeller Mehraufwand:

Die umfassende Überprüfung, wie sie im Gesetz vorgesehen ist, wird zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung für alle kantonalen Polizeikörper führen. Es kann mit einem Mehraufwand von mehreren hundert Stunden pro Jahr gerechnet werden, allein durch die Überprüfung und den Transport inhaftierter Personen;

Finanzieller Mehraufwand:

Neben den zusätzlichen Personalkosten wird auch die Schaffung weiterer Haftplätze und die dafür notwendige Infrastruktur erhebliche finanzielle Mittel erfordern.

2.4 Begleitung von Asylsuchenden zu einem Bundesasylzentrum (BAZ):

Asylsuchende müssen neu durch die Kantonspolizei oder andere Organe bis zu den Bundesasylzentren (BAZ) begleitet werden. Dies führt zu Mehraufwand, nämlich:

Personeller Mehraufwand:

Die damit verbundenen Transporte zu den Zentren, die in Städten wie Basel oder Chiasso liegen, stellen eine erhebliche personelle Belastung dar. Es wird geschätzt, dass dies zusätzliche hunderte Stunden pro Jahr in Anspruch nehmen könnte;

Finanzieller Mehraufwand:

Abgesehen von den personellen Kosten stellen hier auch die notwendigen zusätzlichen Transportmittel und die Haftung für Zwischenfälle während des Transports finanzielle Herausforderungen, dar.

2.5 Kosten für Solidaritätsmassnahmen im Rahmen der EU-Relocation-Programme

Sollte der Kanton im Rahmen der EU-Relocation-Programme zusätzliche Asylsuchende aufnehmen müssen, entstehen ebenfalls erhebliche finanzielle Belastungen, nämlich:

Finanzieller Mehraufwand:

Es wird geschätzt, dass die Aufnahme von 100 zusätzlichen Asylsuchenden etwa 10 Millionen Franken kosten würde. Diese Summe umfasst Sozialhilfe, Integrationsmassnahmen sowie weitere unterstützende Dienstleistungen über mehrere Jahre.

3 **Stellungnahme zu spezifischen Verordnungen**

3.1 **Verordnung (EU) 2024/1351 – Asyl- und Migrationsmanagement (AMMR-Verordnung)**

Die *AMMR-Verordnung* regelt u.a. die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren; dabei ist sie nur zu gewissen Teilen bindend für die Schweiz. Verbindlich sind vor allem jene Abschnitte, welche die aktuell geltende Dublin III-Verordnung ersetzen. Die Übernahme dieser Verordnung führt gerade im Bereich der Dublin-Haft zu Neuerungen, die die Migrationsbehörden direkt betreffen. Während die Verkürzung der Vorbereitungsfrist von sieben auf vier Wochen für die Migrationsbehörden vermutlich mit keinen grösseren Herausforderungen verbunden ist, wird die Reduktion der regulären Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen den jetzt schon grossen Zeitdruck weiter verschärfen, insbesondere bei ausreisepflichtigen Personen, die nicht kooperieren und in der Folge sämtliche Vollzugsstufen bis zum Sonderflug zur Anwendung kommen (müssen).

Da die Anpassung dieser verkürzten Fristen aufgrund der Entwicklung des Dublin-Besitzstandes jedoch für die Schweiz verbindlich ist, erscheint es umso wichtiger, dass der neue geschaffene Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst extensiv/grosszügig ausgelegt und in der nationalen Gesetzgebung so umgesetzt wird, dass er insbesondere auch bei Personen, die wiederkehrend (klein-)kriminell werden und so das System und die Gesellschaft herausfordern, zur Anwendung gelangen kann. Dasselbe gilt auch für die neue geschaffene Voraussetzung der Dublin-Haft "Fluchtgefahr" anstelle der bisherigen "erhebliche Untertauchungsgefahr". Die Umsetzung sollte so erfolgen, dass die zuständigen Behörden über ein möglichst weites Ermessen verfügen. Nur so können sie die Aufgaben im Vollzug auch weiterhin zeitnah und effizient erledigen.

3.2 **Verordnung (EU) 2024/1359 – Krisenverordnung**

Die *Krisenverordnung* sieht für den Fall eines ausserordentlichen Migrationsdrucks, einer höheren Gewalt – wie etwa einer Pandemie – oder einer Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten, verschiedene Möglichkeiten für Ausnahmen und Abweichungen von den Regelungen vor. Unter anderem ist auch ein Solidaritätsmechanismus geplant, dem sich die Schweiz freiwillig anschliessen kann. Entscheidend ist hier, dass solche Ausnahmen, Abweichungen und Solidaritätsmechanismen nicht als Automatismus ausgestaltet werden dürfen. Die Schweiz muss sich vorbehalten, die sich jeweils stellenden Rahmenbedingungen analysieren zu können und über die Umsetzung dieser Instrumente autonom entscheiden zu können.

3.3 **Verordnung (EU) 2024/1349 – Rückkehrverfahrensverordnung**

Diese neue Verordnung ist zwar eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und somit bindend für die Schweiz, jedoch muss die Schweiz das darin vorgesehene Wegweisungsverfahren nicht anwenden und entsprechend auch nicht umsetzen. Denn dies ist nur verlangt, wenn die assoziierten Staaten nach nationalem Recht ein dem in der Asylverfahrensverordnung vorgesehenen Grenzverfahren äquivalentes Asylverfahren an den Schengen-Aussengrenzen vorsehen. Dies ist in der Schweiz nicht der Fall, daher sollte auf Weiterungen verzichtet werden.

3.4 **Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358**

Mit der revidierten Eurodac-Verordnung wird das Mindestalter für die Registrierung von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt und es werden zahlreiche zusätzliche Daten erfasst (u. a. Foto, Name, Alter, Nationalität, Daten von Dublin-Überstellungen, Rückführungen). Zudem werden zusätzliche Kategorien eingeführt, in welchen die Personen je nach Art ihrer Ankunft registriert werden (z. B. irregulärer Aufenthalt, Search and Rescue, Personen mit vorübergehendem Schutzstatus). Gemäss Umsetzung in Artikel 109I Abs. 1 AIG sollen durch das BAZG

(Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit) aufgegriffene unbegleitete Minderjährige (sog. UMA) den kantonalen Behörden zur Erfassung der biometrischen Daten übergeben werden, da die Kantone für die Erfassung eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Dies erachten wir als unnötigen, administrativen Zwischenschritt. Analog dem heutigen Verfahren bei Wegweisungsverfügungen könnte das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche dann eine Vertrauensperson beizieht. Die Erfassung der biometrischen Daten kann anschliessend durch das BAZG sichergestellt werden.

3.5 Verordnung (EU) 2024/1356 – Überprüfungsverordnung

Die Überprüfungsverordnung sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussen-grenze vor, um die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen und sie dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder allenfalls Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zuzuweisen. Das Überprüfungsverfahren umfasst die Identifizierung und Registrierung der ankommenden Personen, einen Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken (Sicherheitscheck) und einen Gesundheit-scheck. Die Umsetzung dieser Verordnung bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit diver-ser Akteure und entsprechende Prozessabläufe. Das Staatssekretariat für Migration hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die erst vor kurzem ihre Arbeit aufgenommen hat. Daher ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, detailliert Stellung zu nehmen. Da es von grosser Bedeutung ist, dass die Überprüfungen rasch erfolgen, um das weitere Prozedere, insbesondere ein Rückkehrverfahren, einzuleiten, sollte diese Kompetenz dem BAZG übertra-gen werden. Eine Übertragung an die kantonalen Behörden wäre ineffizient, zu zeitaufwändig und würde zu prozessualen Leerläufen führen.

4 Fazit

Wir begrüssen die Bestrebungen der EU, die irreguläre Migration effektiver zu bewältigen, und befürworten grundsätzlich die Teilnahme der Schweiz an diesen Bemühungen. Dennoch sehen wir in der innerstaatlichen Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen Optimierungspotenzial.

Insbesondere im Bereich der Dublin-Haft und der Durchführung von Asylverfahren stellen die verkürzten Fristen und die neuen Haftgründe Herausforderungen dar. Wir sind der Ansicht, dass eine flexible und grosszügige Auslegung dieser Haftgründe, wie die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und die Fluchtgefahr, notwendig ist, um die Effizienz im Vollzug zu wahren. Zudem sollte die Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung möglichst ohne zusätzliche administrative Zwischenschritte erfolgen, um Verzögerungen zu vermeiden.

Die Übernahme der EU-Verordnungen bringt für die Kantone jedoch erhebliche personelle und finanzielle Belastungen mit sich, insbesondere in den Bereichen Polizei, Asyl und Migration sowie soziale Unterstützung. Deshalb halten wir es für unerlässlich, dass der Bund die Kan-tone bei der Umsetzung dieser Massnahmen finanziell unterstützt und die notwendigen Res-sourcen zur Verfügung stellt, um die zusätzlichen Anforderungen effektiv zu bewältigen.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und deren Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- helena.schaer@sem.admin.ch;
- gael.buchs@sem.admin.ch;
- michelle.truffer@sem.admin.ch;
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CH-6060 Sarnen, St. Antonistr. 4, VD

Elektronische Zustellung an
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(PDF- und Word-Version)

Sarnen, 5. November 2024

OWSTK. 5105

Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 haben Sie uns zur Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt bis zum 14. November 2024 eingeladen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und lassen uns wie folgt vernehmen:

Der EU-Migrations- und Asylpakt ist ein Bündel von Regelungen zur Schaffung eines gerechteren, effizienteren und krisenresistenteren Migrations- und Asylsystems für den Schengen/Dublin-Raum. Mit dieser Reform soll die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas reduziert und ein Ausgleich der Verantwortung zwischen den EU-Mitgliedstaaten herbeigeführt werden. Die Regelungen sehen rasche Verfahren an den Schengen-Aussengrenzen, ein weiterentwickeltes Dublin-System, eine ausgeweitete Datenregistrierung im Eurodac-System und einen obligatorischen Solidaritätsmechanismus zwischen den EU-Mitgliedstaaten vor.

Die folgenden fünf Verordnungen fallen in den Geltungsbereich der Schengen-/Dublin-Assoziierung und sind somit von der Schweiz grundsätzlich zu übernehmen:

- Verordnung (EU) 2024/1351 (AMMR-Verordnung)
- Verordnung (EU) 2024/1359 (Krisenverordnung)
- Verordnung (EU) 2024/1349 (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung)
- Verordnung (EU) 2024/1351 (Eurodac-Verordnung)
- Verordnung (EU) 2024/1351 (Überprüfungsverordnung)

Die meisten Bestimmungen der EU-Verordnungen sind direkt anwendbar und setzen keine Umsetzung im schweizerischen Recht voraus. Gewisse Bestimmungen erfordern jedoch Gesetzesanpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20), im Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) und im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361). Aufgrund des grossen Umfangs der Vorlage sind die Gesetzesanpassungen auf vier Bundesbeschlüsse aufgeteilt worden.

1. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung

Die AMMR-Verordnung enthält Neurungen im Bereich Dublin-Haft, welche in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Migrationsbehörden fallen. In diesem Zusammenhang soll Art. 76a AIG angepasst werden. Namentlich werden die Behandlungsfristen verkürzt, wenn sich eine Person in Dublin-Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindet. Die Vorbereitungsfrist dauert neu maximal vier statt gemäss geltendem Recht sieben Wochen, während die Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird. Zudem wird neben der Untertauchungsgefahr die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als zusätzlicher Haftgrund eingefügt.

Die Vorlage sieht weiter vor, dass der Bund bei erhöhtem Migrationsdruck anderer Schengen-/Dublin-Staaten Massnahmen zur solidarischen Unterstützung dieser Staaten oder von Drittstaaten beschliessen kann. Neben der Aufnahme von Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen, Staatenlosen oder illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen können diese Massnahmen auch in Form von finanziellen Beiträgen an bestehende Instrumente der EU bestehen. Der Bundesrat legt die maximale Personenzahl zur Übernahme pro Kalenderjahr sowie die Höhe eines möglichen finanziellen Beitrags fest. Die Verteilung der aufgenommenen Personen richtet sich nach der Verteilregel von Art. 27 AsylG.

Die neue Krisenverordnung schafft einen strukturierten, allgemeinen Ansatz zur Bewältigung von Krisensituationen, um Ad-hoc-Reaktionen einzelner EU-Staaten zu vermeiden. Sie ermöglicht eine rasche Aktivierung von Solidaritätsmassnahmen zugunsten eines oder mehrerer EU-Staaten, um auf Krisensituationen zügig reagieren zu können.

2. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Rückkehrverfahrensverordnung

Mit der Rückkehrverfahrensverordnung soll ein neues Wegweisungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze geschaffen werden für Drittstaatsangehörige und Staatenlose, deren Asylgesuch an der Schengen-Aussengrenze abgelehnt worden ist. Da das Schweizer Asylverfahren am Flughafen kein zum EU-Grenzasyilverfahren äquivalentes Verfahren darstellt, muss die Schweiz aktuell keine Rückkehrverfahren nach Massgabe dieses Schengen-Rechtsakts durchführen.

3. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die revidierte Eurodac-Verordnung ist eine Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands und somit bindend für die Schweiz. Das neue Eurodac-System dient in erster Linie zur Bestimmung des Dublin-Staats, der für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. Es soll auch im ausländerrechtlichen Verfahren genutzt werden, sofern die betreffende Person sich illegal im Dublin-Raum aufhält. Zudem muss künftig die Gewährung des vorübergehenden Schutzes gemäss der Massenzustrom-Richtlinie im System ersichtlich sein.

Die revidierte Eurodac-Verordnung sieht die Erfassung neuer Daten vor, die in Zusammenhang mit laufenden Verfahren (Dublin oder andere) oder dem Verhalten der betreffenden Person stehen. Derzeit müssen Personen, die internationalen Schutz beantragen, und Personen, die illegal in den Schengen-Raum eingereist sind, ihre Fingerabdrücke abnehmen lassen. Künftig werden auch die Personendaten von illegal aufhältigen Personen, Resettlement-Flüchtlingen und Personen, die vorläufigen Schutz geniessen, abgenommen und im Zentralsystem erfasst. Die kantonalen und kommunalen Behörden erhalten durch die Revision der Eurodac-Verordnung neue Aufgaben, da für jede Person mit irregulärem Aufenthalt eine Datenerfassung im System zu erfolgen hat.

4. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar und ist entsprechend relevant für die Schweiz. Sie sieht ein Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze vor, um die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen und sie dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zuzuweisen. Werden Drittstaatsangehörige, welche die Schengen-Aussengrenze unzulässigerweise überschritten haben und sich illegal im Schengen-Raum aufhalten, auf

dem Hoheitsgebiet der Schweiz aufgegriffen, müssen sie einer Überprüfung durch die zuständige kantonale Behörde (voraussichtlich die Kantonspolizei) unterzogen werden.

5.

Der Kanton Obwalden nimmt die neuen Regelungen zur Kenntnis. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der AMMR-Verordnung begrüßen wir zwar den neuen Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Als problematisch erachten wir hingegen insbesondere die verkürzte Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft. Nach geltendem Recht dauert die Behandlungsfrist für das Dublin-Verfahren maximal sieben Wochen, wenn sich eine Person in Dublin-Vorbereitungshaft befindet (vgl. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG). Neu darf die Haft während der Vorbereitung des Entscheids über die Zuständigkeit für das Asylgesuch maximal vier Wochen dauern. Sie setzt sich wie folgt zusammen: maximal zwei Wochen für die Stellung des Übernahmegesuchs an den anderen Dublin-Staat, eine Woche für die Antwort des angefragten Dublin-Staats und eine Woche, während der die Schweiz die erhaltene Antwort prüfen und die weiteren Verfahrensschritte auslösen muss. Diese letzte Frist ist mit einer Woche eindeutig zu kurz bemessen. Nach Erhalt der Antwort des angefragten Dublin-Staats beinhalten die weiteren Verfahrensschritte die Redaktion und Eröffnung des Nichteintretensentscheids mit Wegweisungsverfügung sowie die Anordnung der Ausschaffungshaft.

Die geplante Beschleunigung des Dublin-Verfahrens begrüßen wir sehr, allerdings ist darauf hinzuweisen, dass innerhalb dieser kurzen Frist ein korrektes Verfahren nicht (mehr) gewährleistet ist. Die Redaktion und Eröffnung des Entscheids fallen in die Zuständigkeit des Staatssekretariats für Migration (SEM) und die Anordnung der Ausschaffungshaft in die Zuständigkeit der kantonalen Migrationsbehörden. Es sind somit zwei verschiedene Stellen involviert, die sich gegenseitig absprechen und die Verfahren koordinieren müssen. Wir sind deshalb der Meinung, dass die Verkürzung der Behandlungsfristen das Dublin-System nicht stärkt, sondern vielmehr anfällig macht, weil das Risiko besteht, dass die betroffenen Personen aus der Haft entlassen werden müssen, bevor ein Entscheid des SEM über die Zuständigkeit für das Asylgesuch vorliegt und deshalb keine Ausschaffungshaft von den kantonalen Behörden angeordnet werden kann. Dieser Umstand kann dazu führen, dass die betroffene Person untertaucht und sich der Ausschaffung entzieht. Die Verkürzung der Frist begünstigt am Ende die irreguläre Migration innerhalb Europas, was gerade nicht zielführend ist.

Weiter erachten wir es als notwendig und sinnvoll, dass den Kantonen in Bezug auf den Solidaritätsmechanismus ein Mitspracherecht zukommt. Die Kantone sind direkt von einer Solidaritätsmassnahme betroffen, wenn der Bund beschliesst, dass Asylsuchende und Flüchtlinge aufgenommen werden sollen, um andere Schengen-/Dublin-Staaten zu entlasten. Der Kanton Obwalden erwartet zudem, dass die im Rahmen von Relocation-Programmen anfallenden Kosten vollumfänglich vom Bund übernommen werden. Ebenso müssen finanzielle Beiträge, die als solidarische Unterstützung für andere Schengen-/Dublin-Staaten gesprochen werden, vom Bund getragen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement



Daniel Wyler
Landstatthalter



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 13. November 2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands); Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 14. August 2024 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Die Ziele des EU-Migrations- und Asylpakts liegen auch im Interesse der Schweiz. Wir begrüßen daher grundsätzlich die Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts und die dafür vorgesehenen Gesetzesanpassungen. Betreffend Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen verweisen wir auf den Anhang zur Vernehmlassungsantwort.

Die vorgesehene Überprüfung aller sich in der Schweiz illegal aufhaltenden Personen sowie die vorgesehene Begleitung von Asylsuchenden in ein Bundeszentrum wird auf kantonaler Ebene zu einem erheblichen Mehraufwand führen und zusätzliche Ressourcen erfordern. Da die vorgesehenen Gesetzesanpassungen über die Anforderungen der EU-Verordnungen hinausgehen, ist zu prüfen, ob einzelne Aufgaben durch den Bund übernommen werden können. Der zusätzliche Aufwand ist vom Bund zu entschädigen.

Im Fall einer freiwilligen Beteiligung der Schweiz am Solidaritätsmechanismus sind die föderalistischen Prinzipien zwingend zu beachten und einzuhalten; namentlich sind die Kantone in die Beschlussfassung miteinzubeziehen.

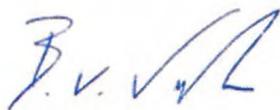
Wir weisen im Übrigen darauf hin, dass im Kanton St.Gallen aktuell sowie in naher Zukunft nicht genügend Haftplätze – z.B. zur Festhaltung von Personen mittels Dublin-Haft – zur Verfügung stehen werden. Es sind Engpässe in der Unterbringung und im Wegweitungsvollzug zu befürchten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Susanne Hartmann
Präsidentin



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Beilage:

Anhang zur Vernehmlassungsantwort

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:

helena.schaer@sem.admin.ch, gael.buchs@sem.admin.ch, michelle.truffer@sem.admin.ch, vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)»

Art. 20 AsylG:

Grenzkantone mit «Grenzbahnhöfen» werden im Vorentwurf ausser Acht belassen. Ergibt die Sicherheitskontrolle nach Art. 21a bereits an Grenzbahnhöfen, dass die asylsuchende Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt, sollte ebenfalls das Dublin-Verfahren ausgeschlossen werden können.

Art. 21a AsylG:

Künftige Begleitungen von Asylsuchenden durch die Kantonspolizei in ein Bundeszentrum würden erhebliche zusätzlichen Ressourcen erfordern. Die Frage der Verhältnismässigkeit müsste geklärt werden. Bis anhin werden im Kanton St.Gallen Asylsuchende (Erwachsene) durch die Behörden (Kantonspolizei und BAZG) selbständig und ohne Begleitung an die Bundeszentren verwiesen.

Art. 113a AsylG:

Art. 113a Abs.1 Bst. a, b, c und e generieren zusätzliche Verfahren, was einen Mehraufwand (Transport, Bearbeitung, Unterbringung, Versorgungusw.) für die betroffenen Kantone erbringt und die bereits jetzt schon mangelnden Ressourcen noch mehr belasten würde.

Art. 9c AIG:

Gerade der Kanton St.Gallen wird als «Grenzkanton» mit einem erheblichen Mehraufwand konfrontiert, wenn der Entwurf, wie vom Bundesrat vorgesehen, umgesetzt wird. Nach dem Entwurf müssten alle Personen, die sich illegal in Kanton St.Gallen aufhalten, von der Kantonspolizei überprüft werden. Dies wird Ressourcen in Form von Personal, Haftplätzen, Transportfahrzeugen, Aufenthaltsinfrastruktur sowie Aus- und Weiterbildung binden. Aktuell fehlt es dem Kanton St.Gallen hierfür an nötigem Personal sowie Haftplätzen und Aufenthaltsinfrastruktur.

Art. 73 Abs. 1 Bst. d und 2^{bis} Bst. c AIG:

Aus polizeilicher Sicht wird die Ergänzung von Art. 73 AIG begrüsst. Es muss jedoch erwähnt werden, dass der Kanton St.Gallen aktuell und möglicherweise auch in naher Zukunft nicht über genügend Haftplätze verfügt, um beispielsweise Personen mittels Dublin-Haft festzuhalten, falls die Gefahr besteht, dass diese untertauchen und somit im Administrativverfahren nicht mitwirken. Daher würde sich eine Umsetzung dieser Änderung im Kanton St.Gallen gemäss Vorentwurf allenfalls als schwierig erweisen.

Art. 103c Abs. 2 Bst. g / Art. 108e Abs. 2 Bst. f / Art. 109a Abs. 2 Bst. i / Art. 110b^{bis} AIG:

Aufgrund der aktuellen Migrationsentwicklung im Zusammenhang mit dem EU-Migrations- und Asylpakt, insbesondere aber auch mit Schengen/Dublin, erfolgte die Aufschaltung von neuen Systemen wie bspw. PORTIS (Datenabfrage) und EES (Dateneingabe). Gemäss den neu gedachten Rechtsgrundlagen werden den kantonalen Behörden zusätzliche Systeme wie ETIAS, C-VIS und CIR zur Verfügung gestellt. Entsprechend werden somit auch die Mitarbeitenden der Kantonspolizei, die besagte Polizei-Systeme benutzen und bewirtschaften, durch entsprechende Schulungen in Bezug auf diese neuen Systeme vorbereitet werden müssen.



Art. 109k ff. AIG / Art. 102a AsylG:

Die Erfassung der persönlichen Daten von Drittstaatsangehörigen (einschliesslich der neuen Pflicht zur Übermittlung von Gesichtsbildern) bei Kindern – neu bereits ab sechs Jahren – wird zu einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand für die polizeiliche Frontarbeit führen. Es werden damit künftig wesentlich mehr Personen erfasst werden müssen.

Art. 109l Abs. 2 AIG:

Die kantonalen Behörden stehen in der Pflicht, für unbegleitete Minderjährige unverzüglich eine Vertrauensperson zu organisieren. Auch wenn diese Änderung aus Sicht des Kindeswohl nachvollziehbar ist, muss festgehalten werden, dass diese die polizeiliche Bearbeitung unter Umständen massgeblich erschwert bzw. unter Umständen verzögert und voraussichtlich auch zu zusätzlichen Dolmetscherkosten führen wird. Vor allem zu Nachtzeiten und an den Wochenenden wird diese Pflicht zudem durch die generell schwierige Verfügbarkeit von entsprechenden Vertrauenspersonen und Dolmetschern weiter verschärft.

Art. 109l Abs. 10 Bst. b AIG:

Der Wortlaut und die Einschränkung «die Grenzposten der kantonalen Behörden» ist zu überprüfen. Eine Eurodac-Abfrage sollte generell durch alle Polizeiorgane möglich sein. Zudem verfügt die Kantonspolizei St.Gallen bspw. über keine Grenzposten mehr im eigentlichen Wortsinn.

Art. 109^{quater} Abs. 1 Bst. d AIG / Art. 102^{quater} Abs. 1 Bst. d AsylG:

Es erschliesst sich dem Kanton St.Gallen nicht, warum die übrigen städtischen Polizeibehörden (z.B. die Stadtpolizei St.Gallen) keinerlei Abgleiche respektive Abfragen im Eurodac beantragen bzw. machen können. Zumindest die grösseren städtischen Polizeikorps sind regelmässig auch zuständig für die Verhütung von schweren Straftaten gemäss Abs. 1 der genannten Artikel.

Art. 109^{quinquies} AIG:

Die Überprüfung von Fingerabdrücken und Gesichtsbildern von Eurodac-Treffern erfolgt durch «eine Spezialistin oder einen Spezialisten». Es ist dabei unklar, welche Qualifikation diese Personen aufweisen müssen und ob es sich hierbei allenfalls auch um Angehörige der Polizei handeln kann. Der erläuternde Bericht äussert sich dazu nicht.

Art. 64a Abs. 1-2^{bis} und 3^{ter} Wegweisung aufgrund der Dublin-Assoziierungsabkommen:

Wenn das SEM eine Wegweisungsverfügung gegen eine Person erlässt, sollten die Kosten von Dolmetschern dem Bund übertragen werden können.

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@sh.ch



Regierungsrat

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
3003 Bern

per E-Mail an:
info-subventionen@sem.admin.ch

Schaffhausen, 5. November 2024

Vernehmlassung Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung in eingangs genannter Angelegenheit vom 14. August 2024 danken wir Ihnen und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Der Kanton Schaffhausen begrüsst, dass die Schweiz sich den Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren, anschliesst. Der Vorschlag zur innerstaatlichen Umsetzung erscheint uns in verschiedenen Bereichen jedoch noch nicht vollständig ausgereift. Im Folgenden möchten wir daher bei gewissen Teilaspekten der Vorlage Präzisierungen und Anpassungen anregen.

1. Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

Die Übernahme der AMMR-Verordnung führt im Bereich der Dublin-Haft zu Neuerungen, welche die kantonalen Migrationsbehörden direkt betreffen. Art. 44 und 45 AMMR sehen eine kürzere Dublin-Haft und einen neuen Haftgrund vor. Die verkürzte Haftdauer wird in Art. 76a Abs. 3 AIG umgesetzt, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen dauert (Bst. a) und die Dublin-Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird (Bst. c). Die Umsetzung der verkürzten Dauer der Vorbereitungshaft ist für die kantonalen Migrationsbehörden voraussichtlich mit keinen besonderen Herausforderungen verbunden. Da die Vorbereitungshaft von

den kantonalen Migrationsbehörden meistens im Zusammenhang mit Dublin Kat. III Fällen angeordnet wird und in eine Dublin-Ausschaffungshaft umgewandelt wird, sobald der Nichteintretensentscheid des SEM vorliegt, wird sich in diesem Zusammenhang aber der Zeitdruck auf die Bundesbehörden verstärken. Diese müssen sicherstellen, dass die Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staates zeitnah an die zuständige Migrationsbehörde versendet werden. Die Verkürzung der regulären Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen wird dagegen für alle Akteure den Zeitdruck erhöhen, insbesondere bei Personen, welche nicht kooperieren und bei denen alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug zur Anwendung kommen müssen.

Da die Anpassung dieser Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz aber zwingend ist, erscheint uns umso wichtiger, dass die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessensspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent genutzt werden. In diesem Zusammenhang regen wir an, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst grosszügig ausgelegt wird und in der nationalen Gesetzgebung so verankert wird, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann. Ausserdem möchten wir darauf hinweisen, dass die neuen Rechtsgrundlagen als Voraussetzung für die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchensgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraussetzen. Auch diese Anpassung sollte unseres Erachtens in der nationalen Gesetzgebung so umgesetzt werden, dass der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet wird. Nur so können sie ihre Aufgaben im Vollzug zeitnah und effizient erledigen.

Die Vorlage sieht weiter vor, dass sich die Schweiz freiwillig am Solidaritätsmechanismus beteiligt. Sollte sich die Schweiz für eine Beteiligung entscheiden, müssen die Kantone aus unserer Sicht unbedingt in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Für die Kantone hat eine Beteiligung an Solidaritätsmassnahmen sowohl personelle als auch finanzielle Auswirkungen, da ihnen zusätzliche Asylsuchende zugewiesen würden. Es sei bereits an dieser Stelle vermerkt, dass vom Bund erwartet wird, dass er davon nur zurückhaltend und nur nach Anhörung der Kantone Gebrauch macht.

2. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Soweit Artikel 109I AIG so zu verstehen ist, dass die durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen den kantonalen Behörden übergeben werden sollen, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensper-

son bestimmen müssen, ist festzuhalten, dass diese Übergabe unseres Erachtens einen unnötigen Zwischenschritt darstellen würde. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) könnte das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche die Vertrauensperson bezieht. Die Erfassung der biometrischen Daten kann durch das BAZG sichergestellt werden.

3. Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die Umsetzung der Screening-Regulation bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Es ist unseres Erachtens wichtig, dass diese Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse begleitet werden, in deren Erarbeitung alle betroffenen Behörden miteinbezogen werden. Administrative Leerläufe und Umwege sollten dabei so weit wie möglich vermieden werden. Das SEM hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe einberufen, die ihre Arbeiten aber erst vor kurzem aufgenommen hat. Die Konsequenzen der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden sind zu diesem Zeitpunkt deshalb noch nicht absehbar.

Wir möchten in diesem Zusammenhang anregen, dass an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden. Es wäre unseres Erachtens effizienter, dem BAZG diese Kompetenz zu übertragen. Eine Übergabe an die kantonale Behörde würde zu unnötigen Leerläufen führen und eine Mehrbelastung darstellen. Es muss sichergestellt werden, dass die Überprüfungen rasch erfolgen, damit das Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden kann.

4. Stellungnahme zum Datenschutz

Angesichts der Tatsache, dass es sich bei der mit der Vorlage angestrebten Verschärfung des Migrations- und Asylrechts vorab um einen politischen Entscheid handelt, kann an dieser Stelle auf materielle Ausführungen zu den von der Schweiz zu übernehmenden Rechtsgrundlagen verzichtet werden. Wir verweisen diesbezüglich auf die ausführliche Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) vom 30. November 2020¹, wobei davon ausgegangen wird, dass die darin dringend empfohlene eingehende Datenschutz-Folgenabschätzung inzwischen stattgefunden und in der vorliegenden Fassung der Erlasse Berücksichtigung gefunden hat. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass auch der EDÖB im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens des Bundes zur materiellen Regelung Stellung genommen hat.

¹ https://www.edps.europa.eu/system/files/2021-03/20-11-30_opinion_new-pact-migration-asylum_de.pdf

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "P. Strasser".

Patrick Strasser

Der Staatsschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Dr. Bilger".

Dr. Stefan Bilger

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

per E-Mail an:

helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

12. November 2024

Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt Stellung zu nehmen.

Einleitend wollen wir unsere Unterstützung für das angestrebte Ziel festhalten, das Migrations- und Asylsystem im Schengen/Dublin-Raum gerechter, effizienter und krisenresistenter auszugestalten. Wir begrüssen insbesondere die Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren. Der Vorschlag zur innerstaatlichen Umsetzung scheint uns jedoch in verschiedenen Bereichen noch nicht vollständig ausgereift, weshalb wir nachfolgend in gewissen Bereichen der Vorlage Präzisierungen und Anpassungen anregen.

Verordnung (EU) 2024/1351 (AMMR-Verordnung) und Verordnung (EU) 2024/1359 (Krisenverordnung)

Die verkürzte Haftdauer gemäss Art. 44 und 45 AMMR wird in Art. 76a Abs. 3 AIG umgesetzt, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen dauert (lit. a) und die Dublin-Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird (lit. c). Die verkürzte Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft betrifft die kantonalen Migrationsbehörden nur indirekt. Diese wird meistens im Zusammenhang mit sogenannten Dublin Kategorie III Fällen angeordnet und in eine Dublin-Ausschaffungshaft umgewandelt, sobald der Nichteintretensentscheid des Staatssekretariates für Migration (SEM) vorliegt. Durch die verkürzte Dauer wird indes der Zeitdruck auf das SEM erhöht. Von diesem muss sichergestellt werden, dass die Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staates unverzüglich und selbstredend innert der verkürzten Frist erlassen werden.

Die Verkürzung der Dublin-Ausschaffungshaft betrifft dagegen die Migrationsbehörden direkt und wird für alle Akteure den Zeitdruck massiv erhöhen. Insbesondere bei Personen, welche nicht mit den Behörden kooperieren und allenfalls eine erste Rückführung aufgrund deren Verhaltens bereits einmal abgebrochen werden musste, stellt die kürzere Frist eine grosse Herausforderung dar. Dadurch wird inskünftig die Wahrscheinlichkeit, innerhalb der kürzeren Frist rechtzeitig ein erneuter Versuch eines Wegweisungs vollzugs mit einem höheren

Vollzugslevel durchzuführen, geringer. Dies dürfte die vermehrte Übernahme von Dublin-Fällen ins nationale Asylverfahren zur Folge haben.

Zumal die Verkürzung dieser Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz zwingend ist, erscheint es uns im Gegenzug umso wichtiger, die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessenspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent auszuschöpfen. In diesem Zusammenhang regen wir an, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Praxis möglichst grosszügig ausgelegt wird. In der nationalen Gesetzgebung soll dieser so verankert werden, dass der Haftgrund insbesondere auch bei Personen, welche das Rechtssystem und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann. Speziell gilt es darauf hinzuweisen, dass in den neuen Rechtsgrundlagen für die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchungsgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» vorausgesetzt wird. Hier fordern wir eine dahingehende Anpassung in der nationalen Gesetzgebung, damit der Ermessenspielraum der zuständigen Behörden angemessen erhöht wird. Nur so können die stetig komplexer werdenden Aufgaben mit höheren Anforderungen im Bereich des Wegweisungsvollzugs weiterhin zeitnah und effizient wahrgenommen werden.

Die Vorlage sieht weiter vor, dass sich die Schweiz freiwillig am Solidaritätsmechanismus beteiligt. Sollte sich die Schweiz für eine freiwillige Übernahme dieses Instruments entscheiden, ist es wichtig, dass die Kantone in den Entscheidungsprozess im Sinne eines Mitspracherechts miteinbezogen werden.

Verordnung (EU) 2024/1349 (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung)

Bei erfolgreicher Umsetzung dieser Massnahme ist davon auszugehen, dass die irreguläre Migration abnimmt. Folglich dürften auch die Belastungen in den Kantonen sinken, weshalb die Massnahme zu begrüssen ist.

Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung)

Die zahlreichen Änderungen ermöglichen Kontrollen, die zur Erreichung des angestrebten Zwecks der beiden Pakte einen sinnvollen Beitrag leisten können. Der dafür zu leistende, erhebliche Mehraufwand soll vorwiegend von den Polizeibehörden zu erbringen sein. Es ist die Polizei Kanton Solothurn, welche die Grenzkontrollen an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen Grenchen und die Personenkontrollen auf dem Kantonsgebiet durchführt. Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) führt einzig vereinzelt Kontrollen in Grenznähe durch. Die Erfassung, Abfrage und Bearbeitung der Daten in EURODAC führen zu persönlich und sachlich erheblich umfassenderen Kontrollen (insb. Überprüfung aller sich illegal in der Schweiz aufhaltender Personen, Erhöhung des Mindestalters für die Registrierung von bisher sechs Jahren auf neu 14 Jahre, ausgeweitete Datenerfassung und Einführung zusätzlicher Kategorien). Überdies ist die Datenerfassung «unverzüglich» vorzunehmen (Art. 109I VE-AIG). Als letztes Mittel kann die Abnahme der biometrischen Daten mit angemessenem Zwang durchgesetzt werden. Verweigert eine minderjährige Person die Abgabe ihrer biometrischen Daten und bestehen berechnete Gründe für die Annahme, dass ein Risiko für die Sicherheit oder den Schutz des Kindes besteht, ist die minderjährige Person an die zuständige KESB zu verweisen. All diese Änderungen führen dazu, dass die Kontrollen insgesamt und in vielerlei Hinsicht komplexer und anspruchsvoller werden und der polizeiliche Aufwand pro Kontrolle in erheblichem Mass zunehmen wird. Die Polizeipatrouillen vor Ort werden über einen längeren Zeitraum als bislang gebunden sein und aufgrund der erwähnten zeitlichen Verpflichtung dürfte es zu Reibungen mit den bewährten Dispositionsgrundsätzen kommen, die eine Priorisierung nach Gefahrenlage vorsehen. Erreicht die umfassendere Erfassung in EURODAC ihr Ziel, wird es zu einer Zunahme an Hits und entsprechenden Folgemaassnahmen kommen, welche direkt oder im Rahmen der Vollzugsunterstützung indirekt von der Polizei durchzuführen sind. Die zahlreichen neuen Aufgaben beanspruchen die Ressourcen der Polizei und anderer kantonaler Behörden (Personal, Transportfahrzeuge, Aufenthalts- und Haftplätze, Aus- und Weiterbildung).

Soweit vorgesehen ist, dass die durch das BAZG betroffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, um für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson zu bestimmen, stellt dies unseres Erachtens ein unnötiger Zwischenschritt dar. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen kann das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche die Vertrauensperson sodann bezieht. Die Erfassung der biometrischen Daten sollte jedoch durch das BAZG sichergestellt werden können.

Unter Berücksichtigung des auf die kantonalen Polizeibehörden zukommenden Mehraufwandes machen wir beliebt, die Aufgabenzuweisung auf Stufe KKJPD vertieft zu diskutieren. Soweit ersichtlich, schreibt die EU-Verordnung den Mitgliedstaaten nicht vor, dass die Überprüfung durch die Kantonspolizeien erfolgen muss. Der Schweiz stünden demzufolge andere Lösungen zur Verfügung, bspw. die Übernahme dieser Aufgabe durch den Bund.

Vorbehaltlos begrüßen wir Art. 5 der Eurodac-Verordnung, der auch Behörden den Zugriff auf EURODAC erlaubt, die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind.

Verordnung (EU) 2024/1351 (Überprüfungsverordnung)

Mit diesen AIG-Änderungen wird das zwingend durchzuführende Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze eingeführt (Art. 9b VE-AIG). Auch diese Änderung führt direkt zu einem Mehraufwand für die Polizei Kanton Solothurn, welche am Flughafen Grenchen für die gesetzeskonforme Durchführung der ausländerrechtlichen Grenzkontrollen verantwortlich ist. Der Flughafen Grenchen gehört gemäss Bund zur Kategorie C und kann dementsprechend uneingeschränkt aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums angefliegen werden.

Ausländerinnen und Ausländer, die in Verbindung mit einem unerlaubten Überschreiten der Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden, müssen unverzüglich, höchstens aber innerhalb von sieben Tagen, von der Polizei einer Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze im Sinne der Artikel 5 und 8 der Überprüfungsverordnung unterzogen werden. Die Überprüfung findet im Allgemeinen am Flughafen oder in dessen Nähe statt. Zweck ist es, u.a. durch Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen (Sicherheitscheck), sie zu registrieren und dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zuzuweisen. Das Überprüfungsverfahren ist von der Polizei auch (innerhalb von drei Tagen) durchzuführen, wenn sie Drittstaatsangehörige auf Kantonsgebiet aufgreift, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und sich einer Überprüfung bisher entzogen haben. Sollte ein Asylgesuch eingereicht werden, ist die betroffene Person von der Polizei unverzüglich zum BAZ zu begleiten, wo die Überprüfung durchgeführt wird. Bisher musste die Polizei die asylsuchende Person lediglich an das BAZ verweisen.

Die Umsetzung dieser Screening-Regulation bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Entsprechend ist es unseres Erachtens unabdingbar, dass diese Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse begleitet werden, bei deren Erarbeitung alle betroffenen Behörden miteinbezogen werden. Administrative Leerläufe und Umwege sollten dabei so weit wie möglich vermieden werden. Die Konsequenzen der Übernahme bzw. Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die personellen Ressourcen der kantonalen Behörden sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Klar ist jedoch, dass im Vergleich zur jetzigen Situation Mehraufwendungen für die kantonalen Behörden entstehen werden. Auf S. 214 der Erläuterungen wird auf die finanziellen Auswirkungen für die Kantone hingewiesen.

In diesem Zusammenhang möchten wir anregen, das Verfahren an der Grenze anders auszugestalten: Betroffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, sollten nicht den kantonalen Behörden übergeben werden, dies würde zu unnötigen Leerläufen und einer weiteren Mehrbelastung der Kantone führen. Es wäre unseres Erachtens effizienter, dem BAZG die erforderlichen Kompetenzen zu übertragen. Dadurch wäre sichergestellt, dass die Überprüfungen direkt erfolgen und die Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden.

Wie einleitend erwähnt, unterstützen wir das angestrebte Ziel im Kontext der Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt, müssen aber für die damit

einhergehenden zusätzlichen Aufgaben zwingend zusätzliche Ressourcen innerhalb des Kantons schaffen bzw. erhalten.

Gerade die bestehenden Personalressourcen der Polizei Kanton Solothurn sind bereits heute für die Erfüllung der eigentlichen Polizeiaufgaben nach KapoG (Gefahrenabwehr, Straftatenverhütung und -aufklärung) knapp ausreichend bemessen. Die neu vorgesehen Aufgaben (aufwändige, gestützt auf das AIG vorzunehmende Personenkontrollen sowie Überprüfungsverfahren) kann die Polizei nicht ohne entsprechende Zusatzmittel zuverlässig leisten, es sei denn, man sei bereit, quantitative und qualitative Abstriche bei den eigentlichen Polizeiaufgaben in Kauf zu nehmen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, diese in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Sig.
Peter Hodel
Landammann

Sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Herr Beat Jans
Bundesrat
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 5. November 2024
Nr. 717

Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zu den Entwürfen der verschiedenen Bundesbeschlüsse über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU im Zusammenhang mit den obgenannten Verordnungen. Der EU-Migrations- und Asylpakt besteht aus zehn zusammenwirkenden Rechtsakten, wovon fünf in den Geltungsbereich des Schengen-Dublin-Besitzstands fallen und somit von der Schweiz grundsätzlich zu übernehmen sind. Die Schweiz liegt geografisch im Zentrum der EU, weshalb ein Anschluss unabdingbar und konsequent ist, um die Sekundärmigration zu senken und die nun schrittweise einzuführenden neuen oder erweiterten IT-Systeme wie Eurodac, EES, ETIAS usw. konsequent nutzen zu können. Allerdings erachten wir die in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Entwürfe zur Umsetzung dieser EU-Verordnungen im schweizerischen Recht als noch zu wenig ausgereift. Wir regen an, insbesondere folgende Teilaspekte für die innerstaatliche Umsetzung zu präzisieren:

1. Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1351 (AMMR-Verordnung)

Art. 44 und Art. 45 der AMMR-Verordnung sehen eine von bisher sechs auf fünf Wochen verkürzte reguläre Dublin-Haft und einen neuen Haftgrund vor. Diese Verkürzung der Dublin-Haft wird den Zeitdruck für alle Akteurinnen und Akteure erhöhen, insbesondere bei Personen, die nicht kooperieren und bei denen schrittweise alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug durchgeführt werden müssen. Der neue Haftgrund der Gefährdung

2/3

der öffentlichen Sicherheit und Ordnung muss in der nationalen Gesetzgebung so verankert werden (vgl. Art. 76a des Ausländer- und Integrationsgesetzes, AIG; SR 142.20), dass er insbesondere auch bei Personen angewendet werden kann, die während des Asylverfahrens immer wieder mit Kleinkriminalität in Erscheinung treten. Ebenso wird in der AMMR nicht mehr von einer "erheblichen Gefahr des Untertauchens", sondern nur noch von einer "Fluchtgefahr" ausgegangen. Dieser für die richterliche Überprüfung einer angeordneten Haft wichtige Umstand muss im nationalen Recht klar abgebildet werden, um einen effizienten Vollzug zu ermöglichen.

2. Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung)

Gemäss dem vorgesehenen Art. 109I Abs. 1 AIG sollen unbegleitete Minderjährige, die in einem Bundesasylzentrum aufgenommen werden, grundsätzlich den kantonalen Behörden zur Bestimmung einer Vertrauensperson für die Erfassung der biometrischen Daten übergeben werden. Dieser Zwischenschritt der Überstellung ist unnötig. Die Erfassung der biometrischen Daten ist auch im Bundesasylzentrum möglich. Der Bund kann die kantonale Behörde für den Beizug einer Vertrauensperson auch noch später kontaktieren.

3. Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1356 (Überprüfungsverordnung)

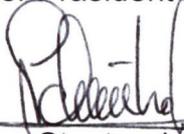
Die Umsetzung der sogenannten "Screening-Regulation" setzt das Zusammenspiel zahlreicher Akteurinnen und Akteure auf Stufe Bund (insbesondere Staatssekretariat für Migration [SEM] und Bundesamt für Zoll und Grenzschutz [BAZG]) und Kanton (insbesondere Kantonspolizei und Migrationsamt) voraus. Dazu müssen auf nationaler Ebene durchdachte Musterprozesse erarbeitet werden, um administrative Leerläufe, Umwege und unnötige Zuweisungen von vornherein zu vermeiden. Da das SEM die entsprechenden Arbeiten erst vor kurzem aufgenommen hat, ist der Ressourcenbedarf für die Kantone noch nicht absehbar. Es ist daher auch nicht realistisch, bis zum Frühjahr 2025 detailliertere Angaben für die Berücksichtigung im Budgetprozess 2026 zu erhalten.

Im Zusammenhang mit der Regelung des Screenings regen wir zudem an, dass an der Grenze von und nach Deutschland aufgegriffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft worden sind, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden. Es ist unseres Erachtens effizienter, diese Kompetenz dem BAZG zu übertragen, wie dies bereits heute bei dieser Zielgruppe für den Erlass einer Wegweisungsverfügung nach Art. 64 AIG im Kanton Thurgau vorgesehen ist. Eine Delegation an die kantonale Behörde würde zu unnötigen Leerläufen, vermeidbarem Aufwand und Verzögerungen im Verfahren führen.

3/3

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Numero
5489

fr

0

Bellinzona
13 novembre 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3000 Berna

helena.schaer@sem.admin.ch
gaël.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
(word e pdf)

Procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), della legge federale sull'asilo (LAsi) e della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP), nell'ambito dell'approvazione e trasposizione nel diritto svizzero degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento dei regolamenti (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 e (UE) 2024/1356 (Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE)

Gentili signore, egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 14 agosto 2024 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. La modifica delle menzionate leggi federali è stata esaminata dall'Ufficio della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP), e dai servizi interessati della Polizia cantonale.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

In generale, comprendiamo la necessità della proposta di modifica legislativa in parola, inerente questi specifici ambiti della LStrI, della LAsi e della LSIP che hanno richiesto di essere adeguate. La modifica in esame, deriva infatti dalla necessità di adattare le menzionate leggi al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dell'UE, di cui cinque Regolamenti, segnatamente il Regolamento sulla Gestione dell'asilo e della migrazione (AMMR), quello di Crisi, quello sul Rimpatrio, quello Eurodac e quello sugli Accertamenti alla frontiera esterna, rientrano nel campo d'applicazione dell'associazione a

Schengen/Dublino e pertanto, considerata l'adesione della Svizzera al Patto Dublino, devono essere recepiti in linea di principio dalla Svizzera.

Si osserva pure che il nostro Paese non è tenuto a recepire le due novità fondamentali: la procedura d'asilo alla frontiera e il meccanismo di solidarietà.

In effetti concordiamo con l'Autorità federale che lo scopo di questa modifica legislativa comporta alcuni vantaggi per la Svizzera e per i suoi Cantoni, tra cui quello di ridurre la migrazione illegale verso l'Europa e all'interno della medesima nonché di ripartire equamente la responsabilità tra gli Stati membri dell'UE. Ciò con l'introduzione di procedure più rapide alle frontiere esterne Schengen e con l'ulteriore implementazione del sistema Dublino, con l'estensione della registrazione dei dati nel sistema Eurodac e con un meccanismo di solidarietà obbligatorio tra gli Stati membri dell'UE.

Ciò nonostante, da parte nostra non possiamo che evidenziare le criticità che questa novella legislativa comporta. In effetti, in merito alla riduzione della durata delle carcerazioni Dublino, non vi è spazio d'intervento per il nostro Paese, ritenuto che lo sviluppo dell'acquis di Dublino è vincolante per la Svizzera. Pertanto assume maggior importanza l'applicazione dei nuovi motivi nell'ambito della detenzione Dublino, che estendono il margine di valutazione delle Autorità cantonali della migrazione competenti, e di conseguenza le stesse, laddove ne saranno dati i presupposti, andranno utilizzate in modo sistematico e coerente. Parimenti, qualora la Svizzera dovesse aderire al meccanismo di solidarietà, riteniamo opportuno che i Cantoni debbano venir coinvolti dalla Confederazione nel processo decisionale dall'inizio. Da ultimo, si rileva che, in merito agli accertamenti alla frontiera esterna, siamo dell'opinione che gli stessi debbano essere di esclusiva pertinenza dell'Ufficio federale delle dogane e della sicurezza dei confini (USDC), per evitare inutili doppioni e ritenuto che il fermo alla frontiera avviene già ad opera dei funzionari del medesimo. In effetti è inutile un trasferimento delle persone fermate in situazione irregolare ai Cantoni per l'esecuzione dei relativi accertamenti.

Parimenti, e a carattere più generale, lo scrivente Governo cantonale nutre delle criticità circa il trasferimento generalizzato ai Cantoni dei compiti derivanti dall'adozione del presente sviluppo dell'acquis Schengen, anche per quelli relativi al contesto dell'asilo. L'introduzione di nuovi compiti, quali ad esempio l'accompagnamento dei richiedenti presso un centro di asilo o l'obbligo di registrazione nell'Eurodac delle impronte di tutte le dita dell'immagine del volto e degli altri dati previsti dal regolamento (UE) 2024/138 comportano un carico finanziario e lavorativo non indifferente sul Cantone e, in particolare, sulle Autorità di polizia, che saranno gravate in maniera incisiva dall'adozione di questi ulteriori compiti, dovendo fornire le risorse adeguate per far fronte al lavoro aggiuntivo previsto a discapito delle necessità cantonali.

Il dispendio di risorse non sarà tuttavia solo in termini di personale in senso stretto bensì anche in forma di messa a disposizione delle infrastrutture e dei mezzi adeguati (centri di detenzione, i veicoli di trasporto, luoghi di residenza), nonché in ambito di formazione e di aggiornamento del personale coinvolto.

Se quanto è stato proposto in relazione ai nuovi compiti esecutivi a seguito dello sviluppo dell'acquis di Schengen dovesse effettivamente avverarsi, si auspica quantomeno un contributo concreto (di risorse e finanziario) da parte della Confederazione al Cantone affinché i compiti possano essere eseguiti.

Oltre a ciò, da un punto di vista più operativo, sarà infine necessario formulare con precisione i processi necessari per l'attuazione dei nuovi compiti.

A mente dello scrivente Consiglio, l'attuazione e il recepimento delle modifiche a livello europeo vanno oltre quanto indicato espressamente dai relativi regolamenti europei: gli stessi infatti non stabiliscono che certi compiti, come ad esempio gli accertamenti, debbano essere effettuati dalle polizie cantonali. Altre soluzioni pertanto, come ad esempio l'assunzione di questo compito da parte della Confederazione, sarebbe pertanto compatibile con le basi legali sia nuove, sia esistenti.

2. Commento alle singole disposizioni

2.1 Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento del regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione e del regolamento (UE) 2024/1359 concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo (Sviluppi dell'acquis di Dublino/Eurodac)

2.1.1 Modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI - RS 142.20)

Ad art. 64a cpv. 1 – 2^{bis} e 3^{bis}

Per quanto attiene alle modifiche di cui a questo articolo, l'Esecutivo cantonale non può che comprenderne i motivi che hanno portato alla sua adozione. In effetti, ad esempio, con l'introduzione del nuovo regolamento AMMR al cpv. 1 si è reso necessario adeguare il rimando a questo nuovo Regolamento. Parimenti è stato introdotto un nuovo capoverso 1^{bis} poiché con le nuove normative è ora possibile avviare una procedura di ripresa a carico di una persona che si trova in Svizzera, verso lo Stato Dublino in cui ha già presentato una domanda di protezione, anche se la medesima non ha inoltrato una domanda d'asilo da noi. In questo contesto si applicano le corrispondenti norme della LAsi a cui il nuovo disposto rimanda (art. 26 cpv. 2-5 e 26b LAsi).

Ad art. 76a cpv. 1 lett. a e c e cpv. 3

Nell'ambito della detenzione amministrativa Dublino, l'adozione del Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione ha portato a cambiamenti che riguardano direttamente i Servizi cantonali della migrazione. Gli articoli 44 e 45 del regolamento prevedono un periodo di detenzione più breve e un nuovo motivo di carcerazione. Il periodo più breve è stabilito dall'art. 76a cpv. 3 LStrI, in base al quale la detenzione durante la preparazione della decisione di Dublino è ora limitato a un massimo di quattro settimane (lett. a), in luogo delle precedenti 7 settimane e la detenzione in vista di rinvio Dublino è ridotto da sei a cinque settimane (lett. c).

È verosimile che la riduzione del periodo di detenzione nella fase preparatoria non dovrebbe comportare particolari problemi per le Autorità cantonali della migrazione. Tuttavia, dato che la detenzione nella fase preparatoria disposta dai Servizi cantonali avviene per lo più in relazione a casi Dublino di categoria III e viene trasformata in

detenzione in vista di allontanamento non appena la SEM ha emesso una decisione di non entrata nel merito, le Autorità federali si troveranno sicuramente di fronte ad un maggiore vincolo temporale. In effetti dovranno garantire, una volta che lo Stato Dublino corrispondente ha dato il suo consenso, che la decisione di allontanamento venga redatta in tempi brevi e inviata tempestivamente all'Autorità cantonale competente.

D'altra parte, la riduzione del termine per la detenzione ordinaria Dublino, da sei a cinque settimane, aumenterà i vincoli temporali per tutti i soggetti coinvolti. Ciò in particolare nel caso di persone non collaborative, alle quali dovranno essere applicati tutti i tipi di misure d'allontanamento, fino ai voli speciali. In questo contesto vi è il rischio che le stesse si rendano irreperibili dopo lo spirare del termine di cinque settimane di carcerazione Dublino. Ciò considerato che la misura coercitiva alternativa, ovvero l'assegnazione di un luogo di soggiorno o di un divieto d'abbandono di un determinato territorio ex art. 74 LStrl, ha i suoi limiti e non fornisce le stesse garanzie di reperibilità di una detenzione.

In aggiunta rileviamo che, ritenuto che la modifica di questi termini è contenuta in uno sviluppo dell'acquis di Dublino ed è quindi vincolante per la Svizzera, va prestata ancora maggior attenzione alle nuove possibilità offerte nell'ambito della detenzione Dublino, che aumentano il margine di apprezzamento delle Autorità cantonali competenti. Pertanto si auspica che le stesse vengano utilizzate in modo sistematico e rigoroso. In questo contesto, suggeriamo che il nuovo motivo di detenzione della minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico (art. 76a LStrl) sia interpretato nel modo più ampio possibile e sia formulato nella legislazione nazionale in modo tale da poter essere applicato anche a persone che, a causa della **microcriminalità ricorrente**, creano grossi problemi al sistema asilo nel suo complesso, agli organi di polizia, ai Comuni e, infine, alla società. Problemi rilevati attualmente nel Mendrisiotto e già segnalati sia alla SEM sia al Consigliere federale e, tramite questa applicazione, si potrebbe dare un concreto segnale di aver colto la criticità del tema, dando risposta alla popolazione della regione di frontiera. Vorremmo inoltre richiamare l'attenzione sul fatto che, in base alle nuove disposizioni giuridiche europee, la detenzione ai sensi della procedura di Dublino non presuppone più l'esistenza di un "rischio significativo di clandestinità", ma solo di un "rischio di fuga". Anche in questo caso, riteniamo che questo adattamento debba essere esplicitato nella legislazione nazionale in modo da lasciare alle Autorità competenti il più ampio margine di manovra possibile. Solo così gli Enti coinvolti saranno in grado di svolgere i loro compiti di controllo in modo tempestivo ed efficiente.

2.1.2 Modifiche della legge federale sull'asilo (LAsi – RS 142.31)

Ad art. 20

Si prende atto che con il nuovo art. 16 cpv. 4 Regolamento AMMR, se dal controllo di sicurezza della persona in oggetto emerge una minaccia per la sicurezza pubblica, l'esame della domanda d'asilo è di competenza dello Stato Dublino che ha svolto il controllo di sicurezza. Pertanto si è resa necessaria l'introduzione nella LAsi di questo disposto in cui viene specificato che, in caso di rilevazione di una minaccia per la sicurezza pubblica, non viene svolta una procedura Dublino, bensì una procedura d'asilo ordinaria.

Ad art. 26 cpv. 3bis – 3 quater e 4

Nella fase preparatoria della procedura d'asilo Dublino viene introdotta la registrazione audio del colloquio. Pertanto siamo dello stesso avviso dell'Autorità federale che è necessario creare la relativa base legale nel diritto interno con l'introduzione del cpv. 3^{bis} in cui si specifica che la registrazione audio rientra tra gli atti che possono essere consultati sul posto. A riguardo si osserva che un eventuale rifiuto della registrazione audio da parte della persona interessata dovrà essere considerata come una violazione dell'obbligo di collaborare di cui all'art. 8 LAsi, poiché la registrazione rappresenta una fase procedurale nell'ambito dell'iter Dublino.

Ad art. 37 cpv. 1 e 3

Si prende atto che, con la nuova formulazione del cpv. 3 di questo articolo, in caso di validi motivi la SEM può derogare al termine, di cui al cpv. 1, di notifica della decisione Dublino, entro 3 giorni dall'approvazione da parte dello Stato Dublino interessato dalla domanda, potendo prolungare il medesimo fino a 5 giorni lavorativi. Con l'attuale formulazione si indicava che i termini potevano essere superati di "alcuni giorni". Da ciò ne deriva che con la nuova formulazione si porta più chiarezza.

Ad art. 113a

Si osserva che con l'introduzione di questo nuovo disposto si definiscono le misure di sostegno che la Svizzera può attuare a favore degli Stati Dublino in caso di aumento della pressione migratoria (meccanismo di solidarietà), come ad esempio l'ammissione di gruppi richiedenti l'asilo per l'espletamento della procedura d'asilo o il versamento di contributi finanziari. A riguardo auspichiamo già sin d'ora che l'entità ed i limiti di questi aiuti siano oggetto di Accordi dettagliati tra la Confederazione gli altri partner UE e che, in seguito, vengano esplicitati in maniera precisa a livello di Ordinanza federale, così da disporre di chiare basi legali per facilitarne la loro applicazione. In particolare per quanto riguarda l'ammissione di gruppi di richiedenti l'asilo per l'espletamento della procedura d'asilo fissando un contingente massimo annuo, proporzionato ai limiti e alle risorse della Svizzera, in modo particolare a livello di capacità di gestione dei singoli Cantoni.

Ad art. 114 cpv. 1

Il presente progetto legislativo prevede anche la partecipazione volontaria della Svizzera al meccanismo di solidarietà. L'Esecutivo cantonale ritiene che a questo stadio sarebbe prematuro un parere approfondito a riguardo, ma, nell'ipotesi in cui la Svizzera vi dovesse aderire, i Cantoni dovranno essere coinvolti nel processo decisionale già sin dall'inizio. A questo scopo, raccomandiamo una modifica dell'articolo 114 cpv. 1 della LAsi, con l'inserimento in questo disposto di una frase che prevede il coinvolgimento preventivo dei Cantoni nel caso di attribuzione di un credito d'impegno di solidarietà Schengen / Dublino.

2.2 Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1349 che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148 (Sviluppo dell'acquis di Schengen)

Si prende atto che questo Regolamento non comporta nessuna modifica legislativa interna poiché, pur costituendo formalmente uno sviluppo dell'acquis di Schengen, non deve essere applicato dalla Svizzera.

2.3 Decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1358 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici (Sviluppo dell'acquis di Dublino/Eurodac)

2.3.1 Modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI - RS 142.20)

Ad art. 109 I

L'articolo 109 I cpv. 1 LStrI prevede che i minori non accompagnati fermati dall'UDSC siano sistematicamente consegnati alle Autorità cantonali, poiché queste ultime devono designare una persona di fiducia per la registrazione dei dati biometrici. Riteniamo che questo passaggio sia superfluo. In effetti, in analogia con l'attuale procedura per le decisioni di rimpatrio (art. 64 cpv. 4 LStrI), l'UDSC potrebbe contattare l'Autorità cantonale che si rivolge alla persona di fiducia, senza previa consegna della persona in oggetto. L'UDSC potrebbe così già occuparsi dell'inserimento dei dati biometrici.

Specificatamente al cpv. 1 di questo nuovo disposto, si osserva che la registrazione delle impronte digitali di tutte le dita, in luogo delle attuali due dita, nonché dell'immagine del volto, e l'estensione della registrazione alle persone in situazione irregolare a partire dai 6 anni (entrati illegalmente in Svizzera da uno Stato Dublino e che soggiornano illegalmente in Svizzera), al posto degli attuali 14 anni, comporteranno per le Autorità cantonali e comunali preposte un significativo un aumento degli oneri a loro carico in termini di costi (compresi gli acquisti dei macchinari necessari) e di impiego di personale.

Con riferimento al cpv. 2, si rileva che alle autorità cantonali spetterà altresì il compito di nominare senza indugio una persona di fiducia che difenda gli interessi dello straniero minorenne non accompagnato. Ciò comporterà la conseguenza che, i minori non accompagnati fermati dall'UDSC saranno trasferiti alle autorità cantonali, con un ulteriore carico lavorativo e finanziario a discapito dei Cantoni.

Pertanto – una volta di più – auspichiamo già sin d'ora che la Confederazione riveda i contributi a favore dei Cantoni per l'espletamento di questi compiti. Ciò al fine di evitare un nuovo aumento degli oneri finanziari in questo settore, che rimarranno a carico dei Cantoni senza alcun contributo concreto da parte della Confederazione.

Ad art. 109^IQuater

A questo proposito, si nutrono dei dubbi in relazione all'inserimento delle polizie comunali di Lugano e Chiasso quali autorità autorizzate a chiedere un confronto delle impronte digitali o dell'immagine del volto o una consultazione tramite dati alfanumerici nell'Eurodac. Rispetto ad altri Corpi di polizia, come ad esempio la polizia delle Città di Zurigo e di Losanna, strutturate in maniera differente e con maggiori competenze in merito, le polizie comunali ticinesi, infatti, oltre a non disporre delle necessarie capacità tecniche, non vantano nemmeno competenze in ambito di polizia giudiziaria, se non in maniera molto limitata, in virtù del Regolamento della Legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali del 27 giugno 2012 (RL 563. 200). Risulta pertanto difficile comprendere le ragioni per le quali le polizie comunali di Lugano e di Chiasso sono state considerate alla stregua delle polizie comunali di Zurigo e Losanna.

A seguito di quanto suesposto, le Autorità di polizia interessate auspicano pertanto che tutta l'attività afferente a questo articolo rimanga centralizzata presso la Polizia cantonale. Su questo specifico punto, chiediamo dunque che sia rivisto l'accesso alle banche dati.

Ad art. 110c cpv. 1 lett. e

Riguardo alla facoltà per le Autorità cantonali della migrazione e di polizia di poter consultare i dati e i riferimenti nell'Archivio comune di dati d'identità (CIR), per individuare le identità multiple di cittadini di Stati terzi, lo scrivente Esecutivo cantonale non può che accogliere positivamente questa facoltà concessa alle Autorità cantonali. In effetti questa possibilità permetterà alle stesse di disporre di un valido strumento per determinare tempestivamente la presenza di questa categoria di persone sul nostro territorio e di adottare le relative misure in vista del loro allontanamento.

2.3.2 Modifica della Legge federale sull'asilo (LAsi – RS 142.31)

Ad art. 99 rubrica e cpv. 1-4

A tale riguardo si rinvia a quanto indicato al punto 2.3.1 "Modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl - RS 142.20)", ad art. 109 I.

Ad art. 102a^{bis}

A tale riguardo si rinvia a quanto indicato al punto 2.3.1 "Modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl - RS 142.20)", ad art. 109 I.

Ad art. 102a^{quater}

Si ribadisce quanto già esposto al commento ad art. 109^IQuater e si chiede pertanto sia rivisto l'accesso alle banche dati, estromettendo le polizie comunali di Lugano e Chiasso per i motivi precedentemente addotti.

2.3.3 Modifica della Legge federale dei sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP – RS 361)

Si prende atto della modifica proposta.

2.4 Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1356 che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (Sviluppo dell'acquis di Schengen)

2.4.1 Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI - RS 142.20)

Ad art. 9b e 9c

L'attuazione del Regolamento sugli accertamenti alla frontiera esterna dipende dalla perfetta collaborazione dei diversi attori delle varie Autorità statali. Siamo dell'opinione che è importante che queste procedure siano ben studiate e accompagnate da modelli di processo, nel cui sviluppo devono essere coinvolte tutte le Autorità interessate. Per quanto possibile, occorre evitare inutili lungaggini burocratiche e complicazioni. Si prende atto che, a tal fine, la SEM ha istituito un gruppo di lavoro, che però si è attivato solo di recente. In questa fase, non è ancora possibile prevedere l'impatto che l'adozione e l'attuazione del Regolamento sugli accertamenti alla frontiera esterna avrà sul personale delle Amministrazioni cantonali. Per questo motivo, non è possibile già sin d'ora prendere una posizione dettagliata su questo aspetto nella presente procedura di consultazione.

In questo contesto, tuttavia, vorremmo suggerire all'Autorità federale di valutare se sia davvero necessario trasferire agli enti cantonali (Polizia e Autorità della migrazione) i migranti fermati dalla Guardie di Confine, ma che non sono ancora stati oggetto di controllo. A nostro avviso, sarebbe più efficace attribuire questo compito all'UDSC. Il trasferimento alle Autorità cantonali comporterebbe inutili perdite di tempo e un carico di lavoro eccessivo. Siamo infatti dell'opinione che sia importante garantire degli accertamenti effettuati in tempi rapidi, allo scopo di dare tempestivamente avvio alle procedure di allontanamento degli interessati in ossequio alla direttiva sui rimpatri. A maggior ragione se si tratta di migranti minorenni.

La procedura di accertamento giusta l'art. 9c prevede che tutte le persone che risiedono illegalmente in Svizzera devono essere controllate all'autorità cantonale o comunale di polizia competente. Un simile controllo all'interno del territorio comporta un dispendio di risorse in termini di personale, di infrastrutture (centri di detenzione, luoghi di soggiorno), di veicoli di trasporto, nonché di formazione e aggiornamento dei collaboratori coinvolti. Come indicato in entrata, il relativo Regolamento europeo non prevede che questo compito debba essere obbligatoriamente svolto da un'autorità cantonale. Lo stesso potrebbe infatti essere assunto dalla Confederazione.

Ad art. 73 cpv. 1 lett. d e 2^{bis}

Prendiamo atto e concordiamo con l'Autorità federale che, nell'ambito degli accertamenti nel contesto degli accertamenti procedura Dublino di cui agli art. 9b e 9c LStrI, sia necessario creare la base legale per coprire i relativi fermi di polizia, introducendo una nuova lett. d) del disposto in parola per questa nuova tipologia di fermo e in aggiunta, al cpv. 2^{bis} l'elenco di tre termini di durata ben distinti per ogni sotto categoria di fermo, di

rispettivamente sette giorni (Accertamento alla frontiera esterna ex art. 9b cpv. 1 LStrl), quattro giorni (Esentati dagli accertamenti alla frontiera esterna per motivi diversi dall'età ex art. 9b cpv. 4) e tre giorni (Accertamento in Svizzera ex art. 9c LStrl e 26 cpv. 1^{bis} LAsi).

Ad art. 103c cpv. 2 lett. g, 108c cpv. 4, 108 e cpv. 2 lett. f, 109a cpv. 2 lett. i, 110b^{bis}

Prendiamo atto dei diritti di accesso ai vari sistemi di informazione.

2.4.2 Modifica della Legge federale sull'asilo (LAsi – RS 142.31)

Ad art. 21

Un altro compito che comporta un forte carico di lavoro sulle autorità cantonali è l'accompagnamento delle persone che presentano una domanda d'asilo nel CFA più vicino. Anche in questo caso, essendo in materia di asilo, si auspica un contributo concreto da parte delle Autorità federali al fine di far fronte all'ulteriore compito.

Ad art. 21a cpv. 2

Il presente articolo prevede che, nel caso di persone che presentano una domanda d'asilo alla frontiera esterna Schengen presso un aeroporto svizzero in cui non vengono svolte procedure secondo l'articolo 22 e che non soddisfano le condizioni d'entrata, l'autorità cantonale di polizia accompagna le persone in questione in un centro della Confederazione. Ciò richiederebbe notevoli risorse aggiuntive e solleva parimenti la questione della proporzionalità di una simile misura. Non da ultimo va evidenziata anche l'importanza di chiarire la responsabilità in caso di incidenti durante il trasporto.

Ad art. 23 cpv. 2

L'Esecutivo cantonale accoglie con favore l'aspetto che nell'ambito della procedura d'asilo all'Aeroporto, viene esteso di 7 giorni, da 20 a 27 giorni, il termine oltre il quale il richiedente che non è ancora stato oggetto di notifica della decisione d'asilo, viene attribuito ad un Cantone o ad un CFA. Questa novella legislativa è la conseguenza dell'introduzione degli accertamenti ex art. 21 a nLAsi che possono durare sino a 7 giorni.

3. Conclusioni

Vi ringraziamo per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della procedura di consultazione in oggetto. Pur comprendendo, da un lato le motivazioni della modifica della LStrl, della LAsi e della LSIP proposte ritenute che le stesse sono dettate dall'adeguamento all'entrata in vigore del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo UE, d'altro canto, come già suindicato, non possiamo che esprimere le nostre perplessità a riguardo, circa i probabili punti critici che essa comporta.

In conclusione è necessario ripetere che circa la riduzione della durata delle carcerazioni Dublino, non vi è spazio d'intervento, considerato che la recezione dello sviluppo dell'Acquis di Dublino è obbligatoria per la Svizzera. Di conseguenza diventa preponderante la considerazione dei nuovi motivi nell'ambito della detenzione Dublino

(es. motivi di ordine pubblico), che ampliano il potere di apprezzamento delle Autorità cantonali coinvolte, e pertanto, nel caso in cui ve ne saranno date le condizioni, detti presupposti andranno utilizzati in modo sistematico e coerente.

In aggiunta, nel caso in cui il nostro Paese riterrà di dover aderire volontariamente al meccanismo di solidarietà, restiamo dell'opinione che i Cantoni debbano venir considerati sin dall'inizio nella fase decisionale. Infine, si ribadisce che, in merito agli accertamenti alla frontiera esterna, siamo dell'opinione che gli stessi debbano essere di esclusiva pertinenza dell'USDC. Ciò al fine di evitare inutili doppioni, e considerato che la prima intercettazione al confine viene effettuata dai suoi funzionari. Difatti si rimane dell'avviso che la consegna dei cittadini stranieri sorpresi in situazione irregolare alle Autorità cantonali per l'esecuzione dei relativi accertamenti non appare giustificata dal lato pratico.

Infine, tutte le modifiche proposte sono strettamente vincolate a un'efficiente gestione dei termini da parte delle Autorità federali, in modo particolare nell'ambito delle carcerazioni amministrative.

Da ultimo, dal lato economico, osserviamo che, già a mente dell'Autorità federale, la novella legislativa qui in esame dovrebbe comportare ulteriori costi che andranno a carico dei Cantoni con la sua adozione. Ciò ritenuto che l'adeguamento comporterà maggiori oneri in termini finanziari e di impiego di risorse umane, per le Autorità cantonali coinvolte (Autorità di polizia e della migrazione). Ciò in conseguenza dell'estensione delle categorie di persone da registrare nel sistema Eurodac (es. estensione della registrazione ai minori a partire dai 6 anni in luogo degli attuali 14 anni) e all'ampliamento dei dati da rilevare di pertinenza dei Cantoni, come l'estensione a 10 dita della registrazione delle impronte digitali e alla registrazione della foto dello straniero oggetto di accertamento. Pertanto su questo aspetto l'Esecutivo cantonale non può che ribadire le proprie perplessità. In effetti vi è già da prevedere che questa modifica legislativa causerà ulteriori aggravii finanziari ai Cantoni, perpetuando così il trend dell'Autorità federale che prosegue nel trasmettere determinate competenze ai Cantoni con conseguente trasferimento dei relativi oneri in termini finanziari e di personale agli stessi, senza però riconoscere ai medesimi un aumento delle relative compensazioni.

Lo scrivente Consiglio ribadisce infine come una suddivisione dei compiti tra Cantoni e Confederazione non andrebbe in contrasto con quanto previsto a livello dei nuovi regolamenti europei, ritenuto che questi ultimi non prevedono che determinati compiti (a titolo di esempio gli accertamenti) debbano essere effettuati dalle autorità cantonali. Parimenti, tiene a rammentare che la modalità di svolgimento di eventuali compiti attribuiti alle autorità cantonali resta di mera competenza cantonale.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Christian Vitta

Il Cancelliere

Arnoldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch)
- Ufficio dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati (dss-urar@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet

Herr Bundesrat
Beat Jans
Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Elektronische Zustelladressen:
helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Altdorf, 7. November 2024

Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands): Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 unterbreitet uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD diverse Verordnungsanpassungen zu Weiterentwicklung des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands zur Stellungnahme. Für diese Möglichkeit bedanken wir uns.

Das EU-Migrations- und Asylpakt ist ein Bündel von Regelungen zur Schaffung eines gerechteren, effizienteren und krisenresistenteren Migrations- und Asylsystems für den Schengen/Dublin-Raum. Bei folgenden Verordnungen handelt es sich um Weiterentwicklungen des Dublin-/Eurodac- bzw. des Schengen-Besitzstandes:

- Verordnung (EU) 2024/1351 (AMMR-Verordnung);
- Verordnung (EU) 2024/1359 (Krisenverordnung);
- Verordnung (EU) 2024/1349 (Rückkehrverfahrensverordnung);
- Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung) und
- Verordnung (EU) 2024/1356 (Überprüfungsverordnung).

Die Schweiz schliesst sich den Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren, an. Dies begrüssen wir sehr. Zum Vorschlag der innerstaatlichen Umsetzung haben wir, bezogen auf gewisse Teilaspekte der Vorlage, folgende Anregungen:

1. Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

Die Übernahme der AMMR-Verordnung führt im Bereich der Dublin-Haft zu Neuerungen, welche die kantonalen Migrationsbehörden direkt betreffen. Art. 44 und 45 AMMR sehen eine kürzere Dublin-Haft und einen neuen Haftgrund vor. Die verkürzte Haftdauer wird in Art. 76a Abs. 3 A umgesetzt, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen dauert (Bst. a) und die Dublin-Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird (Bst. c).

Die Umsetzung der verkürzten Dauer der Vorbereitungshaft ist für die kantonalen Migrationsbehörden voraussichtlich mit keinen besonderen Herausforderungen verbunden. Da die Vorbereitungshaft von den kantonalen Migrationsbehörden meistens im Zusammenhang mit Dublin Kat. III Fällen angeordnet wird und in eine Dublin-Ausschaffungshaft umgewandelt wird, sobald der Nichteintretensentscheid des SEM vorliegt, wird sich in diesem Zusammenhang aber der Zeitdruck auf die Bundesbehörden verstärken. Diese müssen sicherstellen, dass die Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staates zeitnah an die zuständige Migrationsbehörde versendet werden.

Die Verkürzung der regulären Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen wird dagegen für alle Akteure den Zeitdruck erhöhen, insbesondere bei Personen, welche nicht kooperieren und bei denen alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug zur Anwendung kommen.

Da die Anpassung dieser Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz aber zwingend ist, erscheint uns umso wichtiger, dass die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessensspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent genutzt werden. In diesem Zusammenhang regen wir an, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst grosszügig ausgelegt wird und in der nationalen Gesetzgebung so verankert wird, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann.

Ausserdem möchten wir darauf hinweisen, dass die neuen Rechtsgrundlagen als Voraussetzung die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchensgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraussetzen. Auch diese Anpassung sollte unseres Erachtens in der nationalen Gesetzgebung

so umgesetzt werden, dass der Ermessenspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet wird. Nur so können sie ihre Aufgaben im Vollzug zeitnah und effizient erledigen.

Die Vorlage sieht weiter vor, dass sich die Schweiz freiwillig am Solidaritätsmechanismus beteiligt. Da es sich bei der freiwilligen Übernahme dieses Instruments um einen politischen Entscheid handelt, äussern wir uns zu dieser Frage nicht. Sollte sich die Schweiz aber für eine Beteiligung entscheiden, müssen die Kantone aus unserer Sicht unbedingt in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. In diesem Zusammenhang regen wir eine entsprechende Anpassung des vorgeschlagenen Art. 114 Abs. 1 Bst. b AsylG an.

2. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Gemäss Artikel 109I Absatz 1 AIG sollen die durch das BAZG aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen.

Diese Übergabe stellt unseres Erachtens ein unnötiger Zwischenschritt dar. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) könnte das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche die Vertrauensperson beizieht. Die Erfassung der biometrischen Daten kann durch das BAZG sichergestellt werden.

3. Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

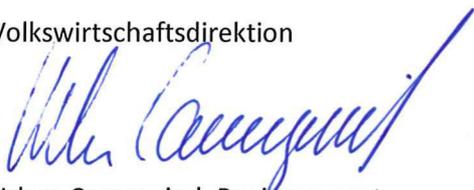
Die Umsetzung der Screening-Regulation bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Es ist unseres Erachtens wichtig, dass diese Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse begleitet werden, in deren Erarbeitung alle betroffenen Behörden miteinbezogen werden. Administrative Leerläufe und Umwege sollten dabei so weit wie möglich vermieden werden. Das SEM hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe einberufen, die ihre Arbeiten aber erst vor kurzem aufgenommen hat. Die Konsequenzen der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden sind zu diesem Zeitpunkt deshalb noch nicht absehbar. Aus diesem Grund ist es uns im Rahmen des aktuellen Vernehmlassungsverfahrens nicht möglich, dazu detailliert Stellung zu nehmen.

Wir möchten in diesem Zusammenhang jedoch anregen, dass an der Grenze aufgegriffenen Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden. Es wäre unseres Erachtens effizienter, dem BAZG diese Kompetenz zu übertragen. Eine Übergabe an die kantonale Behörde würde zu unnötigen Leerläufen führen und eine Mehrbelastung darstellen. Es muss sichergestellt werden, dass die Überprüfungen rasch erfolgen, damit das Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden kann.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anregungen in die weiteren Arbeiten einfliessen zu lassen.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdirektion



Urban Camenzind, Regierungsrat

Elektronische Zustellung (PDF- und Word-Version) an:

helena.schaer@sem.admin.ch

gael.buchs@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
Chef du Département fédéral de justice et
police
3003 Berne

Document PDF et Word par courriel à :
helena.schaer@sem.admin.ch,
gael.buchs@sem.admin.ch,
michelle.truffer@sem.admin.ch et
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Réf. : 24_GOV_777

Lausanne, le 6 novembre 2024

Consultation sur l'approbation et la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat vaudois vous remercie de l'avoir invité à se déterminer sur l'objet cité en titre.

Compte tenu du principe de reprise obligatoire des développements de l'acquis de Schengen et Dublin, il prend acte de la mise en œuvre des bases légales relatives au Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile auquel il se montre globalement favorable.

Il salue à cet égard la volonté de la Confédération de se rallier aux efforts de l'Union européenne, en vue de limiter la migration irrégulière vers l'Europe ainsi que la migration secondaire au sein de celle-ci.

Il tient toutefois à faire part de sa préoccupation au sujet des tâches supplémentaires qui incomberont inévitablement aux autorités cantonales, en particulier dans le cadre de la saisie de données de plus en plus complexes, en application des nouveaux règlements Eurodac et sur le filtrage.

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'accumulation des charges induites par les développements permanents des acquis de Schengen et Dublin pose avec toujours plus de pertinence la question d'une compensation financière de la Confédération aux cantons.

Si la mise en œuvre du règlement européen relatif à la gestion de l'asile et de la migration n'appelle pas de remarques ou d'objections particulières de la part du Gouvernement vaudois, ce dernier entend encore attirer l'attention des autorités fédérales sur deux éléments en lien avec la mise en œuvre des deux règlements suivants :

1. Règlement Eurodac

Le projet d'article 109I, alinéa 1 LEI prévoit que les mineurs non accompagnés appréhendés par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) soient systématiquement remis aux autorités cantonales chargées de désigner une personne de confiance et d'effectuer la saisie des données biométriques.

Le Conseil d'Etat estime en l'occurrence que ce transfert constitue une étape superflue. Par analogie à la procédure actuelle appliquée conformément à l'article 64, alinéa 4 LEI, l'OFDF pourrait en effet contacter l'autorité cantonale pour la désignation d'une personne de confiance, tout en demeurant chargé de la saisie des données biométriques.

2. Règlement sur le filtrage

La mise en œuvre du règlement sur le filtrage (Screening - Regulation) est conditionnée à une collaboration étroite et sans faille entre de nombreuses autorités actives à différents échelons de l'appareil étatique fédéral et cantonal. Dans ce contexte, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a mis sur pied un groupe de travail (GT) composé de représentants de ces autorités et chargé d'étudier la gestion des compétences et d'établir des procédures claires et aisément applicables.

Dans la mesure où ce GT vient à peine de débiter ses travaux, le Conseil d'Etat réserve sa position sur les conséquences que la reprise et la mise en œuvre de ce règlement auront sur les ressources des autorités cantonales de police et de migration.

En vous remerciant de l'attention portée à ses déterminations, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER.



Michel Staffoni

Copies

- OAE
- SPOP



P.P. CH-1951
Sion

A-PRIORITY Poste CH SA

Monsieur
Beat Jans
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de justice et
police
3003 Berne



Notre réf. STI / CMT / SPM

Date - 6 NOV. 2024

Consultation relative à l'approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté pour les modifications citées en objet.

Nous nous réjouissons du fait que la Suisse se rallie aux efforts de l'Union européenne afin de réduire la migration irrégulière vers et au sein de l'Europe.

Nous nous inquiétons toutefois des conséquences concrètes pour les cantons que la mise en œuvre des différents règlements européens va impliquer.

1. Reprise et mise en œuvre du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration

La réduction des délais de mise en détention administrative dans le cadre des accords de Dublin implique une pression de temps supplémentaire sur tous les acteurs. Une réaffectation de nos ressources cantonales, déjà limitées, au détriment d'autres tâches, sera nécessaire.

2. Arrêté fédéral sur la reprise et mise en œuvre du règlement Eurodac

L'article 109I alinéa 1 LEI prévoit que les mineurs non accompagnés appréhendés par l'office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) sont systématiquement remis aux autorités cantonales, puisque celles-ci doivent désigner une personne de confiance pour la saisie des données biométriques. Nous estimons que ce transfert constitue une étape superflue. Par analogie à la procédure actuelle lors de décision de renvoi (art. 64 al. 4 LEI), l'OFDF pourrait contacter l'autorité cantonale qui fait appel à la personne de confiance. La saisie des données biométriques peut être assurée par l'OFDF.

3. Reprise et mise en œuvre du règlement sur le filtrage

La reprise et la mise en œuvre du règlement sur le filtrage entraîneront des conséquences sur les finances et les ressources humaines des administrations cantonales. Un groupe de travail mis en place par le secrétariat d'état aux migrations (SEM) analyse actuellement les options de mise en œuvre possibles. Il n'est dès lors, à ce stade, pas possible pour le canton de se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation actuelle.

Nous souhaitons toutefois qu'il y ait le moins possible de transfert de charges aux cantons.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos meilleures salutations.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Franz Ruppen



La chancelière

Monique Albrecht

Copie à vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Zug, 12. November 2024 rv

**Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt; Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 14. November 2024 vernehmen zu lassen. Zur Vorlage nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Bei fünf der zehn Verordnungen zum EU-Migrations- und Asylpakt handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin-Besitzstandes, zu deren Übernahme sich die Schweiz mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen grundsätzlich verpflichtet hat. Die Schweiz hat die Stossrichtung des EU-Migrations- und Asylpaktes zudem unterstützt und sich für eine umfassende Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems ausgesprochen. Sie konnte sich in den verschiedenen europäischen Gremien im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte als ein an Schengen und Dublin assoziierter Staat aktiv und konstruktiv einbringen. Ob die Reformen die angestrebte Wirkung entfalten, wird sich erst nach der Umsetzung der Massnahmen zeigen.

Der Kanton Zug begrüsst die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen zur Umsetzung der EU-Verordnungen auf Bundesebene. Im Einzelnen stellen wir dazu folgenden Antrag:

II. Antrag sowie Begründung

Im Wortlaut von Art. 109I Abs.1 E-AIG sei die Ausländerbehörde zu streichen:

Art. 109I E-AIG *Erfassung, Abfrage und Bearbeitung der Daten in Eurodac*

¹ Das BAZG, ~~die Ausländer-~~ und die Polizeibehörden der Kantone und Gemeinden nehmen von Ausländerinnen und Ausländern, die mindestens sechs Jahre alt sind, unverzüglich die Abdrücke aller Finger ab, erstellen das Gesichtsbild und erheben die weiteren nach Massgabe der Verordnung (EU) 2024/1358 vorgesehenen Daten, wenn die betroffene Person:

- a. aus einem Nicht-Dublin-Staat, illegal in die Schweiz einreist und nicht zurückgewiesen wird oder im Hinblick auf eine Ausschaffung während des gesamten Zeitraums zwischen ihrem Aufgreifen und der Wegweisung nicht festgehalten oder in Haft genommen wird;**
- b. sich illegal in der Schweiz aufhält.**

Die Zuständigkeit zur Durchführung der Personenüberprüfung beschränkt sich auf das BAZG und die Polizeibehörden. Die Migrationsbehörden führen keine Personenkontrollen durch. Aus diesem Grund soll im vorgeschlagenen Wortlaut von Art. 109I Abs. 1 E-AIG die Ausländerbehörde gestrichen werden.

III. Schlussbemerkung

Im Übrigen gehen wir davon aus, dass die Kantone vor einer Beteiligung an Solidaritätsmassnahmen in den Entscheidungsprozess miteinbezogen würden, auch wenn dies im Erläuternden Bericht zu Art. 114 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Asylgesetz nicht erwähnt ist (vgl. jedoch Stellungnahme des Bundesrats vom 6. September 2023 zu den Fragen 2 und 3 der Interpellation «Was bedeutet der EU-Migrationspakt für die Schweiz?» von Petra Gössi vom 15. Juni 2023, Curia Vista 23.3872).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unseres Antrags.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
(vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; helena.schaer@sem.admin.ch;
gael.buchs@sem.admin.ch; michelle.truffer@sem.admin.ch; je als PDF- und Word)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.local)
- Zuger Polizei (kommandooffice.polizei@zg.ch)
- Verwaltungsgericht des Kantons Zug (Diana.Oswald@zg.ch)
- Datenschutzstelle des Kantons Zug (datenschutz.zug@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort
im Internet)



Elektronisch an helena.schaer@sem.admin.ch, gael.buchs@sem.admin.ch,
michelle.truffer@sem.admin.ch und vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Kanton Zürich
Regierungsrat

staatskanzlei@sk.zh.ch
Tel. +41 43 259 20 02
Neumühlequai 10
8090 Zürich
zh.ch

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
3003 Bern

30. Oktober 2024 (RRB Nr. 1113/2024)

**Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations-
und Asylpakt, Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands;
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 14. August 2024 haben Sie uns eingeladen, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen, dass die Schweiz sich den Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren, anschliesst.

Die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement führt zu einer Verkürzung der Dublin-Haft und zu einer Anpassung bzw. Ergänzung der Haftgründe für die Dublin-Haft. Die verkürzte Haftdauer, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu längstens vier statt sieben Wochen (Art. 76a Abs. 3 Bst. a Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG, SR 142.20) und die Dublin-Ausschaffungshaft neu fünf statt sechs Wochen (Art. 76a Abs. 3 Bst. c AIG) dauert, wird den Zeitdruck für die Behörden erhöhen, insbesondere bei Personen, welche nicht kooperieren. Um den Vollzug dennoch effizient und innert Frist sicherstellen zu können, muss Art. 76a Abs. 1 Bst. a AIG dahingehend angepasst werden, dass nicht mehr «konkrete Anzeichen» für die Untertauchensgefahr nötig sind, sondern blosse «Anzeichen» dafür genügen. Zudem muss der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung so konkretisiert werden, dass die Anforderungen an die Gefährdung nicht hoch sind und insbesondere auch Personen erfasst, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen.

Art. 113a des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) (Änderung in Vorlage 1) regelt neu Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten. Zum besseren Verständnis von Art. 113a Abs. 1 Bst. e AsylG ist zu konkretisieren, ob unter «operative und technische Unterstützungsmassnahmen» auch Unterstützungen im Gesundheitswesen fallen.



Zu denken ist dabei beispielsweise an einen Schengen-/Dublin-Staat, der sehr viele Verletzte aus einem Kriegsgebiet aufnimmt, hier aber an seine Grenzen bezüglich der medizinischen Versorgung stösst (Personal, Medikamente, Medizinprodukte usw.).

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Natalie Rickli

Dr. Kathrin Arioli



Réponse des Centres sociaux protestants (CSP.ch) à la consultation relative à l'avant-projet d'approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (Pacte de l'UE sur la migration et l'asile)

(Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Table des matières

Table des matières.....	1
1. L'avant-projet en résumé	2
2. La position des Centres sociaux protestants: les droits fondamentaux des personnes en péril .	3
2.1. Un Pacte dangereux, une réforme inefficace	3
2.2. Des durcissements importants	4
2.3. Des garde-fous nécessaires	5
3. Commentaire par règlement et mesure	6
3.1. Sur la reprise du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (RGAM) et du règlement visant à faire face aux situations de crise	6
3.2. Sur la reprise du règlement Eurodac	13
3.3. Sur la reprise du règlement sur le filtrage.....	18
3.4. Sur les règlements non contraignants	21

1. L'avant-projet en résumé

L'avant-projet mis en consultation a pour objet la reprise et la mise en œuvre des bases juridiques relatives au Pacte européen sur la migration et l'asile. Ce Pacte est constitué d'un ensemble de règlements et a pour but déclaré de « créer un système de migration et d'asile plus juste, plus efficace et plus résistant aux crises », ainsi que de « réduire la migration irrégulière vers l'Europe et la migration secondaire »¹. Les nouvelles règles adoptées le 13 mai 2024 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (UE) prévoient notamment un système Dublin renforcé, un enregistrement étendu des données dans le système Eurodac, ainsi que la mise en place de procédures accélérées d'asile et de procédures de renvoi aux frontières extérieures de l'UE. Le Pacte comprend également un mécanisme de solidarité entre les États membres de l'UE, ainsi un règlement visant à faire face aux situations de crise. Ces nouvelles règles doivent être appliquées à l'été 2026.

Pour la Suisse, seul ce qui constitue des développements de l'acquis Schengen/Dublin doivent être repris. Le Conseil fédéral (CF) a divisé les textes du Pacte en quatre paquets :

- Le [règlement \(UE\) 2024/1351](#) relatif à la gestion de l'asile et de la migration : ce règlement définit les responsabilités en matière de mise en œuvre des procédures d'asile, ainsi que du mécanisme de solidarité. Seuls les développements Dublin sont contraignants. Le [règlement \(UE\) 2024/1359](#) visant à faire face aux situations de crise vient compléter ce paquet. Seuls certains articles s'appliquent en tant que développement Dublin.
- Le [règlement \(UE\) 2024/1358](#) Eurodac : avec ce règlement, la base de données Eurodac sera enrichie des différents types de données, notamment biométriques. Ce règlement est contraignant.
- Le [règlement \(UE\) 2024/1356](#) sur le filtrage : celui-ci prévoit une procédure de filtrage à la frontière, mais aussi sur le territoire des États, afin d'établir l'identité des personnes et de les orienter vers la procédure appropriée (retour, asile, ou relocalisation). Ce règlement est également contraignant.
- Le [règlement \(UE\) 2024/1349](#) instituant une procédure de retour à la frontière : ce règlement doit être repris formellement, mais la Suisse n'est pas tenue de l'appliquer. En effet, la procédure de retour à la frontière n'est exigée que si les États associés prévoient dans leur droit national une procédure d'asile aux frontières extérieures de l'espace Schengen équivalente à celle du règlement sur la procédure d'asile, ce qui n'est pas le cas de la Suisse.

La mise en œuvre de ces règlements nécessite des adaptations du droit suisse, notamment la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) et la Loi sur l'asile (LAsi).

D'autres textes du Pacte ne sont pas contraignants pour la Suisse, il s'agit entre autres de :

- [Règlement \(UE\) 2024/1348](#) instituant une procédure commune en matière de protection internationale
- [Règlement \(UE\) 2024/1347](#) relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile
- [Directive \(UE\) 2024/1346](#) relative aux conditions d'accueil
- [Règlement \(UE\) 2024/1350](#) sur la réinstallation

¹ Conseil fédéral, rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, 14 août 2024, p. 2.

2. La position des Centres sociaux protestants : les droits fondamentaux des personnes en péril

2.1. Un Pacte dangereux, une réforme inefficace

Pour le Conseil fédéral, la Suisse a tout intérêt « à ce que la politique européenne de migration et d'asile fonctionne et résiste aux crises ». Selon lui, « les principaux objectifs de la réforme sont dans l'intérêt de la Suisse : une réduction de la migration irrégulière vers l'Europe et de la migration secondaire au sein de l'Europe, un renforcement de la coopération européenne et, en corollaire, un mécanisme de solidarité visant à équilibrer la charge des États. »²

De l'avis des Centres sociaux protestants (ci-après CSP), en misant sur des procédures accélérées aux frontières extérieures de l'UE, dans des conditions carcérales et sans véritable accès à la société civile, le Pacte européen introduit des durcissements massifs qui mettent en péril le droit d'accès à une procédure d'asile et à l'examen individuel des motifs de protection, des principes pourtant garantis par la Convention de Genève sur les réfugiés.

La nouvelle réglementation s'inscrit dans la conduite de logiques depuis longtemps installées, à savoir une approche répressive et sécuritaire, l'édification de barrières juridiques, physiques et technologiques ainsi qu'une logique d'encampement qui pour but l'endiguement, le confinement et l'expulsion des personnes migrantes jugées indésirables. À ce titre, les CSP rappellent que le Pacte s'accompagne de toute une série d'autres mesures, telles que la conclusion d'accords de réadmission avec des pays tiers « informels et confidentiels » en vue de renvois et un processus constant d'externalisation des contrôles migratoire, concrétisée par la signature, ces dernières années, de différents plans de collaboration avec les États tiers situés aux frontières de l'Europe. Le développement du régime d'asile européen commun (RAEC) renforce aussi le rôle de premier plan donné à Frontex, qui est devenu le bras opérationnel de la politique de retour européenne³.

Surtout, le Pacte n'apporte aucune solution aux problèmes existants en matière d'asile et de migration en Europe. À l'heure actuelle, les États sous pression, situés aux frontières extérieures de l'UE, cherchent trop souvent à contourner les normes et les garanties en matière d'accueil et d'hébergement des personnes en quête de protection. Refoulements illégaux, traitements inhumains et violations des droits humains sont devenus monnaie courante. Cet état de fait est en grande partie dû à la répartition très inégale des responsabilités dans le système d'asile européen. Or, le système Dublin reste largement inchangé et les nouvelles règles introduites risquent de mettre davantage de pression sur ces États. Le mécanisme de solidarité introduit dans cette réforme a pour but de mieux répartir les responsabilités, mais le système adopté donne aux États membres trop de possibilités de se décharger de leurs responsabilités.

Autre grand objectif de la réforme, celui de réduire la migration dite « secondaire ». Différentes nouvelles règles ont ainsi pour objectif d'empêcher les mouvements ultérieurs à l'arrivée en Europe : prolongation des délais de responsabilités, sanctions pour les personnes qui poursuivent leur route, etc. Là encore, la réforme se trompe de cible : la poursuite du voyage est le plus souvent la conséquence des mauvaises conditions d'accueil, du nonaccès à une procédure d'asile équitable et des violences subies par les personnes en quête de protection. En d'autres termes, le Pacte réaffirme le choix politique de nier aux personnes concernées tout « droit de choisir », que ce soit dans le cadre des critères de

² Rapport explicatif, pp. 12-13.

³ Voir La Cimade, [Décryptage du Pacte européen sur la migration et l'asile](#), 27 juin 2024.

responsabilités ou du mécanisme de relocalisations (consid. 26 RGAM). Permettre un choix, ne serait-ce que limité, en fonction des attaches et des intérêts des personnes, permettrait pourtant de concrètement prévenir les mouvements secondaires et de simplifier tout le système⁴.

En définitive, les CSP sont convaincus que, malgré cette réforme, les problèmes structurels et systémiques du Régime d'asile européen commun (RAEC) persisteront et s'aggraveront.

2.2. Des durcissements importants

Le nouveau Pacte européen vise concrètement à bloquer les personnes migrantes aux frontières de l'UE à travers la mise en œuvre de procédures de filtrage, d'asile et d'expulsion, pour réduire drastiquement l'accès aux droits des personnes, tout en généralisant la détention de facto.

En effet, avec le règlement «filtrage» (ci-après Rfiltrage), le Pacte instaure à l'entrée du territoire européen une procédure de tri pour toute personne étrangère tentant de franchir irrégulièrement sa frontière. Des contrôles obligatoires d'identité, de sécurité et de santé détermineront la procédure applicable et le droit d'entrée sur le territoire des États membres. Pour cela, la banque de données Eurodac, déjà utilisée aujourd'hui, ne contiendra plus seulement les données biométriques des personnes interceptées, mais aussi des photographies et des informations sur leur identité, leur parcours et sur les éventuelles décisions déjà rendues à leur encontre. C'est sur la base de ces indications, et non sur l'exposé des motifs d'asile, qu'il sera décidé si les personnes en fuite suivront une procédure ordinaire, une procédure accélérée à la frontière ou si la recevabilité de leur demande sera rejetée. Avec pour principal critère de tri, celui du pays de provenance : en temps normal, la procédure accélérée concernera ainsi les personnes provenant d'un État avec un taux d'acceptation de demandes de protection inférieur ou égal à 20%. Les personnes considérées comme une menace pour la sécurité, celles suspectées de tromperie sur l'identité ou celles qui pourraient être transférées vers un pays tiers dit «sûr» passeront aussi par cette procédure aux frontières.

Comme le filtrage, cette dernière se déroulera dans des camps fermés, pour une durée maximale de 12 semaines, et dans une «fiction de non-entrée», c'est-à-dire que les personnes en fuite seront considérées comme n'étant pas encore entrées sur le territoire européen. En cas de décision négative après une procédure accélérée, les personnes pourront encore être détenues 12 semaines supplémentaires en vue de leur renvoi. D'autres durcissements sont prévus, notamment les dispositions relatives à l'irrecevabilité des demandes d'asile: les exigences posées aux «pays tiers sûrs» sont abaissées, de même que celles concernant le lien entre la personne demandeuse d'asile et le pays tiers en question⁵.

Aux trois règlements évoqués s'ajoute un quatrième texte (ci-après RCrise) qui prévoit des dérogations drastiques en cas d'«arrivées massives», en cas de «force majeure», comme la pandémie COVID-19, ou en cas «d'instrumentalisation», lorsque la migration est utilisée pour faire pression sur les frontières extérieures de l'UE. L'impact de ce règlement sera conséquent: entre autres mesures, les procédures

⁴ Voir, entre autres, Francesco Maiani, [The new Solidarity Mechanism: the right “insurance scheme” for the CEAS?](#), post 9 of the Series of the Odysseus blog on the Pact on migration & asylum, eumigrationlawblog.eu, 27 août 2024.

⁵ L'art. 59, al. 5, let. b, du règlement (UE) 2024/1348 sur la procédure par le ainsi d'« un lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers en question, sur la base duquel il serait raisonnable qu'il se rende dans ce pays ». Voir également le consid. 48 du même règlement : « Le lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers sûr pourrait être considéré comme établi notamment lorsque des membres de la famille du demandeur sont présents dans ce pays ou lorsque le demandeur s'est établi ou a séjourné dans ce pays. »

aux frontières seront allongées à 18 semaines et deviendront obligatoires pour toute personne dont le pays d'origine génère un taux de protection allant jusqu'à 50%, et non plus 20%.

Comme évoqué précédemment, pour les personnes qui échapperont au premier filtre aux frontières extérieures, le règlement Dublin III sera remplacé par le nouveau règlement sur la gestion de l'asile et la migration (ci-après RGAM). Celui-ci reprend largement les critères de responsabilité actuels, malgré le nombre de drames humains qu'ils engendrent encore et toujours. Le pays de première entrée restera compétent pour traiter la demande d'asile, mais des durcissements importants seront introduits (voir commentaire détaillé).

Les CSP sont convaincus que les règles mises en place constituent une grave érosion des garanties procédurales et une attaque aux droits fondamentaux des personnes en exils. Surtout, il y a fort à parier que le système mis en place ne fera que rendre les chemins de fuite encore moins sûrs et encore plus chers, pour des personnes qui de toute façon prendront la fuite, poussées à l'exil par les persécutions, les conflits, les inégalités d'accès aux ressources mondiales et les catastrophes, de plus en plus fréquentes et nombreuses.

2.3. Des garde-fous nécessaires

Pour toutes les raisons énoncées ci-dessus, les CSP s'opposent à une reprise du Pacte européen et des durcissements inhumains qu'elle entraîne. A défaut, les CSP sont convaincus que, dans la mise en œuvre du Pacte, la marge de manœuvre nationale doit être exploitée et des garde-fous doivent être adoptés, de manière à ce que les droits des personnes en quête de protection soient placés au centre des préoccupations.

Les CSP demandent ainsi :

- **Des améliorations lors de la transposition du Pacte dans le droit national** : celles-ci concernent notamment : un inventaires de critères transparents garantissant l'activation de la clause humanitaires dans toute une série de situations ; une protection juridique indépendante impliquée dès le début de la procédure de filtrage ; l'élargissement de la notion de famille et la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant en tout temps ; l'interdiction de transférer et de placer en détention administrative des personnes mineures et leur famille ; un contrôle d'office de la détention Dublin, accompagné d'une représentation juridique gratuite des personnes détenues.
- **Une véritable solidarité** : la solidarité n'est pas optionnelle et la Suisse doit acter sa participation au mécanisme européen de manière contraignante, en privilégiant la prise en charge des personnes en quête d'asile dans le cadre de la relocalisation, proportionnellement au besoin européen et selon la clé définie dans le RGAM.
- **L'alignement du statut d'admission provisoire et des droits qui y sont liés sur celui de la protection subsidiaire européenne** : La Suisse ne peut pas uniquement adopter les durcissements contenus dans les différents règlements du Pacte, elle doit aussi en adopter ses composantes positives, notamment en ce qui concerne les normes européennes de protection et de vie des personnes en fuite.

3. Commentaire par règlement et mesure

3.1. Sur la reprise du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (RGAM) et du règlement visant à faire face aux situations de crise

Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration définit les responsabilités entre États en matière de mise en œuvre des procédures d'asile. Parallèlement, ce règlement régit le mécanisme de solidarité entre les États membres de l'UE.

Seuls certains éléments de ce règlement sont contraignants pour la Suisse. Les sections contraignantes sont celles qui remplacent le règlement Dublin III actuellement en vigueur. En revanche, le mécanisme de solidarité n'est pas obligatoire pour les États associés à Dublin, mais ils peuvent y participer volontairement (voir point 3.4.1 ci-dessous).

Concernant le règlement visant à faire face aux situations de crise, seuls certains articles sont contraignants pour la Suisse. Le RCrise prévoit entre autres, en cas de pression migratoire exceptionnelle, de force majeure telle qu'une pandémie, ou d'instrumentalisation des migrants, différentes possibilités de dérogations aux règles du règlement relatif à la gestion de l'asile. Sont ainsi concernés les délais prolongés pour les requêtes aux fins de prise ou de reprise en charge. De plus, la responsabilité de l'exécution des procédures d'asile est transférée au deuxième État après un an, et non plus six mois.

3.1.1. Sur les critères de détermination

La partie III du RGAM – Critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable – remplace l'actuel règlement Dublin III et est contraignante pour la Suisse.

Si ce règlement introduit quelques modifications concernant les critères de détermination et les délais de mise en œuvre des procédures applicables, le système qu'il met en place demeure relativement inchangé. Plus précisément, la hiérarchie de ces critères restent semblables (art. 24 à 35 RGAM), alors que les durées de responsabilités ont été allongées.

De l'avis des CSP, les problèmes systémiques du système Dublin ne sont donc pas résolus, mais sont même aggravés, notamment par la possibilité de transférer de personnes requérantes mineures non accompagnées et par l'allongement des délais de transfert.

Une minorité insuffisamment protégée

Les CSP se montrent particulièrement préoccupés par la modification introduite dans le premier critère de détermination concernant les RMNA. Selon l'art. 25, par. 4 RGAM: « En l'absence de membres de la famille, de frères ou sœurs ou de proches visés aux paragraphes 2 et 3, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a enregistré sa demande de protection internationale pour la première fois, si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Le nouveau RGAM introduit ici un changement conséquent qui s'écarte de réglementation en vigueur centrée sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Avec la nouvelle disposition, c'est le premier pays où a été introduite une demande et non plus le dernier qui est responsable par défaut. Les RMNA pourront ainsi être transféré-es sous certaines conditions, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. À l'heure actuelle, c'est l'État membre dans lequel la dernière demande d'asile a été déposée qui est considéré comme

responsable, en cas d'absence de membres de la famille, de frères et sœurs ou de parents dans un autre État membre (art. 8, par. 4 Dublin III).

Cette réglementation est fondée sur un arrêt de la CJUE⁶ selon lequel les RMNA constituent une catégorie de personnes particulièrement vulnérables et qu'il est important que la procédure de détermination de l'État membre responsable ne dure pas plus longtemps que nécessaire.

Les CSP considèrent donc que la nouvelle réglementation va à l'encontre de la jurisprudence pertinente et demandent que les personnes RMNA sans membres de la famille, frères et sœurs ou proches dans d'autres pays Dublin ne soient pas transférées vers un autre État membre, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La nouvelle disposition a également pour conséquence un renversement de la charge de la preuve : en cas de doute, ce ne sera plus aux autorités, mais à l'enfant et à sa représentation juridique de démontrer que le transfert vers un autre État membre est contraire à son intérêt supérieur. **Il sera d'autant plus important de garantir aux personnes RMNA un accès gratuit à la représentation juridique et aux personnes de confiance et d'allouer à ces dernières des ressources suffisantes.**

Une notion de famille encore trop restreinte

Les articles 26 et 27 RGAM concernent les membres de la famille. Selon ce second critère de détermination, l'État dans lequel un·e membre de la famille a obtenu une protection internationale ou continue d'avoir la qualité de demandeur·se est responsable de la demande d'asile.

La définition de « membre de la famille » (consid. 8 RGAM) a fait l'objet d'une modification qui est à saluer : désormais, il n'est pas nécessaire que la famille ait déjà existé dans le pays d'origine. La famille peut aussi avoir été formée après la fuite, mais elle doit avoir existé avant l'arrivée de la personne requérante d'asile ou du membre de sa famille sur le territoire d'un État Dublin. La prise en compte des membres de famille disposant d'un titre de séjour longue durée a été ajoutée.

Les CSP saluent cet élargissement de la définition de « famille », mais regrettent toutefois que celle-ci n'englobe pas les familles fondées après l'arrivée en Suisse. Surtout, les CSP déplorent que la définition des membres de la famille n'ait pas été élargie aux frères et sœurs.

Un autre changement positif concerne l'abaissement des exigences en matière de preuves pour démontrer le lien familial. Selon le consid. 54 RGAM, « les preuves formelles, telles que les pièces justificatives originales et les tests ADN, ne devraient pas être nécessaires lorsque les indices sont cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés pour permettre d'établir la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale. »

Les CSP exigent qu'il soit tenu compte de l'unité familiale en vertu de l'art. 8 CEDH : les familles ne doivent pas être séparées où qu'elles aient été formées, après la fuite, ou en Suisse. Les CSP demandent également que la priorité soit donnée à la famille, même élargie, dans le cadre de Dublin et, qu'en cas de doute, la Suisse entre en matière sur de la demande.

Par ailleurs, les CSP demandent que le CF harmonise les critères de définition de la famille et les exigences en matière de preuve à toutes les procédures de regroupement familial, qu'elles soient fondées sur la LAsi ou sur la LEI.

⁶ CJUE, arrêt *M.A., B.T., D.A. c. Royaume-Uni*, C-648/11, du 6 juin 2013.

3.1.2. Sur la prolongation des délais de transfert

Le RGAM apporte plusieurs modifications relatives aux procédures et aux délais. Ainsi, certaines règles prolongent la responsabilité des États membres. Ils concernent ainsi l'État membre qui a délivré un titre de séjour ou un visa: l'application de ce critère a été allongée dans la durée puisqu'il comprend désormais les titres de séjour valides ou périmés depuis trois ans (et non plus deux) ainsi que les visas valides ou périmés depuis dix-huit mois, et non plus six mois (art. 29 RGAM). La responsabilité de l'État membre de première entrée suite à un franchissement irrégulier de sa frontière extérieure a aussi été étendue à vingt mois et non plus douze après le franchissement de la frontière (art. 33 RGAM). Ce délai est réduit à douze mois si la personne a été débarquée à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage et ne s'applique pas si la personne a été «relocalisée». Enfin, la cessation de la responsabilité du pays de première entrée, lorsque le demandeur a vécu pendant au moins cinq mois dans un État membre avant d'y déposer sa demande de protection internationale, a été supprimée.

Surtout, plusieurs délais de transferts ont été prolongés. De manière générale, le délai de transfert est maintenu à six mois. Il est cependant allongé de trois ans à compter de la déclaration de fuite à l'État responsable (contre dix-huit mois à compter de l'accord de l'État requis actuellement). En outre, la notion de fuite est élargie puisqu'elle peut concerner la personne ou un membre de sa famille qui «a pris la fuite, résiste physiquement au transfert, se rend intentionnellement inapte au transfert ou ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert» (art. 46 RGAM).

Selon les CSP, cette prolongation à trois ans est totalement disproportionnée et entraîne des conséquences extrêmement graves pour les personnes concernées, pour leur santé mentale, pour leur procédure d'asile ainsi que pour leur intégration.

Les nouveaux critères de prolongation sont relativement vagues et laissent une trop grande marge d'interprétation. La mention «ne satisfait pas aux exigences médicales du transfert» est particulièrement préoccupante.

Les hospitalisations et les problèmes de santé ne doivent en aucun cas conduire à une prolongation du délai de transfert. Rappelons ici le consid. 23 de la directive Accueil: «Eu égard aux graves conséquences qu'entraîne, pour un demandeur, le fait d'avoir pris la fuite ou d'être considéré comme présentant un risque de fuite, la notion de "fuite" devrait être définie pour englober tant un acte délibéré que la circonstance de fait, lorsqu'elle n'échappe pas au contrôle du demandeur, de ne pas demeurer à la disposition des autorités administratives ou judiciaires compétentes, [...]».

Ainsi, si une personne ne peut pas être transférée pour des raisons de santé, cela ne peut pas lui être imputé et une prolongation du délai de transfert constituerait une atteinte à ses droits fondamentaux.

3.1.3. Sur le règlement de crise

Selon l'art 12, par. 4 RCrise, le délai de transfert peut être prolongé à un an en cas de crise dans l'État responsable. Cette réglementation engendrera un retard considérable dans l'accès à la procédure d'asile pour les personnes concernées. Pendant cette période, elles resteront à l'aide d'urgence, sans pouvoir influencer sur cette situation ou être responsables de la prolongation de ce délai.

Dans ces cas, les CSP considèrent que la Suisse ne doit pas attendre et entrer en matière.

3.1.4. Sur l'utilisation de la clause de souveraineté

Indépendamment des critères de détermination, les clauses discrétionnaires ont été maintenues (art. 35 RGAM).

Afin de répondre aux problèmes soulevés ci-dessus, les CSP soutiennent fermement l'application de ces clauses. Ceci pour des raisons humanitaires, mais aussi afin de promouvoir une répartition plus équitable des responsabilités.

Les CSP demandent au Conseil fédéral de définir clairement au niveau de la loi, ou de l'ordonnance, une liste de critères non exhaustifs selon lesquels l'application de la clause de souveraineté est impérative, notamment dans les situations suivantes :

- lorsqu'il est prévisible qu'au moment de la décision, aucun transfert ne sera possible dans les six mois à venir, en raison des défaillances dans le pays de destination, de l'arrêt des admissions dans ce pays ou de la pression migratoire qu'il subit (par exemple l'Italie à l'heure actuelle);
- en cas d'application du règlement de crise dans l'État membre responsable et donc d'une prolongation du délai de transfert à 12 mois;
- lorsqu'une personne présente de problèmes de santé et qu'il est prévisible qu'elle ait besoin d'un traitement d'une durée supérieure aux six mois prévus pour le transfert;
- lorsqu'un transfert aggraverait considérablement l'état de santé d'une personne;
- lorsque la procédure administrative de détermination de la responsabilité, régie par le règlement sur les RGAM, dure plus de douze mois sans que la personne requérante d'asile en soit responsable. Rappelons ici que la procédure de responsabilité a pour but de déterminer rapidement l'État membre responsable, afin de garantir un accès effectif à la procédure d'asile et de ne pas compromettre l'objectif de traitement rapide des demandes d'asile;
- lorsqu'il s'agit d'une personne RMNA sans membre de famille, frères ou sœurs ou proches dans un autre État membre et que l'entrée en matière respecte l'intérêt supérieur de l'enfant;
- lorsqu'une personne proche avec laquelle il existe un « lien significatif » (art. 35, par. 2 RGAM) se trouve en Suisse et peut aider le requérant d'asile dans son processus d'intégration en cas d'octroi d'un statut de protection.

3.1.5. Sur les obligations imposées aux personnes et les conséquences en cas d'infractions

L'art. 17 RGAM prévoit toute une série d'obligations imposées aux demandeurs et demandeuses d'asile. Ils et elles ont ainsi l'obligation de présenter leur demande de protection internationale dans le pays de première entrée ou dans celui qui a délivré un titre de séjour ou un visa le cas échéant, et de s'y maintenir pendant la procédure de détermination. Il leur est également imposé une obligation de présence dans l'État membre jugé responsable de l'examen de leur demande.

En cas de non-respect de l'obligation de présence dans l'État membre désigné responsable après la notification d'une décision de transfert, les personnes concernées peuvent se voir privées des conditions matérielles d'accueil (art. 18 RGAM). Le deuxième alinéa de l'art. 18 RGAM précise toutefois qu'un niveau de vie conforme au droit de l'UE et aux obligations internationales doit être garanti.

Les CSP rappellent que les conditions de vie des personnes déboutées en Suisse sont déjà minimales. Un abaissement de ces conditions d'accueil serait donc disproportionné et illicite.

3.1.6. Sur la limitation des motifs de recours et la possibilité d'étendre le délai

Avec le nouvel art. 43 RGAM, la portée du recours a été réduite. Désormais, ne pourront être soulevés devant un juge que les éléments suivants: un risque réel de traitement inhumain ou dégradant, des circonstances ultérieures à la décision de transfert, un non-respect des critères relatifs aux membres de familles ou à l'intérêt supérieur de la personne mineure non accompagnée.

Les CSP font remarquer qu'en aucun cas l'art. 43 RGAM ne peut supprimer les obligations internationales, le droit à un recours effectif et les droits subjectifs des personnes demandeuses d'asile⁷.

Les CSP s'opposent donc à la reprise explicite de l'art. 43 RGAM dans la LAsi et dans la LEI et demandent de supprimer dans les articles 107a, al 4 P-LAsi et 64 al. 2 LEI la mention « Les motifs de recours sont régis par l'art. 43, par. 1, du règlement (UE) 2024/1351 ».

Par ailleurs, l'art. 43, par. 1 RGAM prévoit un délai de recours d'une semaine au minimum et de trois semaines au maximum.

Le délai de cinq jours ouvrables actuel ne constitue ainsi que le minimum prévu par le RGAM. Ce délai de cinq jours entraîne une restriction excessive de la protection juridique au détriment de la personne requérante. Depuis longtemps, la pratique montre qu'il est bien souvent très difficile de produire un recours de qualité dans un délai aussi court.

Les CSP demandent que la Suisse exploite la marge de manœuvre offerte par le RGAM et prévoie un délai de recours de trois semaines dans les procédures Dublin.

3.1.7. Sur la détention en vue du transfert

Les CSP sont fermement opposés à la détention administrative dans le cadre des procédures de renvois. Ils restent persuadés qu'à minima, l'application de la détention Dublin doit être extrêmement restrictive et respecter l'État de droit.

Pas de détention des personnes mineures

Le considérant 65 du RGAM mentionne la possibilité de détenir des personnes mineures, à condition qu'un examen ait montré que la détention était dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Du point de vue des CSP, la détention ne peut à aucun moment servir l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les CSP demandent de renoncer de manière générale à la détention d'enfants, c'est-à-dire de personnes de moins de 18 ans. De la même manière, les CSP demandent également de renoncer totalement à la détention des parents.

⁷ Voir, par exemple, arrêt *Karim*, [C-155/15](#), du 7 juin 2016 ; arrêt *Ghezelbash*, [C-63/15](#), du 7 juin 2016 ; arrêt *Mengesteab*, [C-670/16](#), du 26 juillet 2017 ; arrêt *Shiri*, [C-201/16](#), du 25 octobre 2017 ; arrêt *I, S*, [C-19/21](#), du 1^{er} août 2022 ; arrêt *B, F et K*, [C 323/21](#), [C 324/21](#) et [C 325/21](#), du 12 janvier 2023.

Motifs de détention et examen judiciaire

Dans la pratique actuelle, le placement en détention Dublin est ordonné de manière généralisée et la durée de détention est toujours fixée de manière maximale, sans que cela soit motivé. La reprise du RGAM doit permettre d'apporter des améliorations à ce niveau-là. Conformément à l'art. 44, par. 2, 3 et 5 RGAM, la détention et la durée de la détention doivent être examinées au cas par cas et être motivées par écrit de manière détaillée⁸.

Pour ces raisons, les CSP considèrent que l'art. 76a P-LEI doit contenir l'obligation de motiver de manière détaillée les motifs et la durée de la détention. Cette obligation de motivation doit être étendue à tous les types de détention administrative.

En outre, selon l'art. 44, par. 5 RGAM, la détention administrative doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire «soit d'office, soit à la demande du demandeur, soit les deux».

Alors que pour d'autres formes de détention administrative en Suisse, l'art. 80, al. 2 LEI prévoit un contrôle judiciaire obligatoire dans les 96 heures, cela ne s'applique pas à la détention Dublin, pour laquelle l'examen se fait uniquement sur demande (art. 80a, al. 3 LEI). Il en va de même pour tous les types de détention notifiés depuis un CFA (art. 80, al. 2bis LEI).

La reprise du RGAM, doit permettre d'harmoniser la pratique et de prescrire un contrôle judiciaire obligatoire pour tous les types de détention en modifiant dans ce sens les art. 80 al. 2 et 2 bis LEI, ainsi que l'art. 80a al. 3 LEI.

Par ailleurs, la privation de liberté constituant l'une des plus grandes atteintes aux libertés individuelles et sachant que les personnes concernées par la détention administrative ne connaissent généralement pas le droit et ne maîtrisent pas la langue, il convient d'étendre le principe de représentation juridique gratuite à tous les cas de détention administrative.

Les CSP demandent donc que soit introduite dans la LEI (art. 80 et 80a) la représentation juridique gratuite et indépendante des personnes en détention administrative pour la durée de la procédure.

Une durée de détention incompatible avec le droit européen

Les CSP saluent la réduction de la durée de détention Dublin de 6 à 5 semaines pour assurer l'exécution du renvoi (art. 76 al. 3, let. a LEI). Néanmoins, la transposition en droit Suisse prévoit quatre semaines pendant la préparation de la décision Dublin (art. 76, al. 3, let. c LEI), ce qui serait toujours contraire au droit européen. En effet, l'art 45, par. 1 RGAM règle de manière précise les délais de procédure en cas de détention de la personne. Selon celui-ci, la requête aux fins de prise en charge ou la notification de reprise en charge doit être effectuée dans un délai de deux semaines après la réponse positive d'Eurodac ou l'enregistrement de la demande. Une réponse à la demande doit être donnée au plus tard dans un délai d'une semaine. Il en résulte un délai total de trois semaines au cours duquel l'acceptation de la prise en charge ou la confirmation de la reprise en charge doit être donnée. L'allongement de la durée de détention d'une semaine n'est aucunement justifié.

C'est d'ailleurs ce qu'a constaté le Tribunal administratif de Zurich concernant la durée actuelle de détention en phase préparatoire⁹. Selon ce dernier, la semaine supplémentaire (dépassant le délai

⁸ Rappelons ici que selon l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_549/2021 du 3 septembre 2021, une motivation brève et générale n'est pas non plus suffisante.

⁹ Tribunal administratif de Zurich, VB.2024.00340 du 25 juillet 2024.

actuel de six semaines prévu par le règlement Dublin III) n'est pas compatible avec le droit européen. En effet, la détention régulière prévue à la lettre c. doit commencer dès l'accord de l'État responsable de sorte qu'il n'y a pas lieu de prévoir une semaine supplémentaire pour la rédaction de la décision et de sa notification, raison invoquée par le CF pour justifier une quatrième semaine¹⁰.

Les CSP demandent donc de rendre la législation suisse conforme avec le droit européen et de ramener la durée de détention à trois semaines, au lieu de quatre, pendant la préparation de la décision Dublin (art. 76, al. 3, let. c P-LEI).

3.1.8. Sur l'enregistrement audio de l'entretien personnel

Parmi les changements à saluer, l'art. 22, par. 7 RGAM prévoit un enregistrement sonore de l'entretien personnel (actuellement entretien Dublin). Néanmoins, dans la transposition en droit suisse, le refus de cet enregistrement par la personne concernée constituera une violation de l'obligation de collaborer prévue à l'art. 8 LAsi¹¹, ce à quoi les CSP s'opposent. En effet, aucune base juridique présente dans les nouveaux règlements européens ne permet d'arriver à cette conclusion.

Par ailleurs, le texte actuel restreint l'accès de l'enregistrement aux locaux de l'autorité. Cette restriction risque de rendre difficile, voire impossible, son accès à la représentation juridique. La consultation des enregistrements par la représentation juridique doit être garantie, même en dehors des locaux de l'autorité compétente.

Enfin, afin de tendre à une harmonisation des procédures nationales, il faudrait prévoir un enregistrement audio de l'audition sur les motifs d'asile au sens de l'art. 29 LAsi, à moins que cela soit contraire à la volonté explicite de la personne requérante. Comme les aspects techniques doivent de toute façon être réglés pour les entretiens Dublin, cela n'entraînera pas de dépenses supplémentaires.

Les CSP proposent donc d'indiquer à l'art. 26 LAsi que si le ou la requérant-e refuse l'enregistrement sonore, il y est renoncé et qu'un procès-verbal est établi. De plus l'enregistrement sonore doit être également proposé à l'art. 29 LAsi, avec la possibilité d'un procès-verbal ordinaire en cas de refus de la personne concernée. Dans tous les cas, les enregistrements audios doivent être facilement accessibles pour les représentant-es juridiques, et les moyens techniques nécessaires et sécurisés doivent leur être fournis.

¹⁰ Rapport explicatif, p. 78.

¹¹ Rapport explicatif, pp. 82-83.

3.2. Sur la reprise du règlement Eurodac

Le règlement Eurodac révisé est un développement de l'acquis de Dublin et est donc contraignant pour la Suisse. Ce nouveau règlement définit les modalités d'enregistrement des données relatives aux personnes et aux procédures dans le système d'information Eurodac. Le règlement révisé abaisse l'âge minimum d'enregistrement de 14 ans à 6 ans et prévoit la collecte de nombreuses données supplémentaires (notamment la photo, le nom, l'âge, la nationalité, les données relatives aux transferts Dublin et aux retours). Il intègre en outre des catégories supplémentaires dans lesquelles les personnes sont enregistrées en fonction de leur type d'arrivée (p. ex. séjour irrégulier, recherche et sauvetage, personnes bénéficiant d'un statut de protection temporaire). Désormais, toutes les catégories d'enregistrement pourront être comparées les unes aux autres.

Outre les objectifs actuels, l'art. 1 du règlement Eurodac mentionne désormais le contrôle de l'immigration irrégulière dans l'UE, la détection de mouvements secondaires au sein de l'UE ainsi que l'identification des ressortissant-es de pays tiers en séjour irrégulier, dans le but d'empêcher la poursuite du voyage de ces personnes et de faciliter leur expulsion.

Concrètement, toutes les données pourront être comparées avec les divers systèmes européens (EES, VIS, ETIAS, SIS). Ces données seront directement enregistrées dans le répertoire commun des identités (CIR) et seront désormais accessibles aux différentes autorités compétentes et responsables de la saisie des données de tous les États membres. Les autorités de poursuite pénale auront également accès aux données contenues dans Eurodac via le CIR.

Au niveau suisse, cela veut dire que l'accès aux données Eurodac sera étendu au profit des autorités migratoires et policières de tous les niveaux de l'État (SEM et offices cantonaux des migrations pour les questions relevant du droit d'asile et des étrangers; Fedpol, SRC, polices cantonales et municipales).

De manière générale, les CSP critiquent vivement l'extension des objectifs d'Eurodac et l'intégration de nouvelles catégories de personnes. La collecte, le stockage et l'utilisation des données de groupes de personnes de plus en plus importants font d'Eurodac un instrument de surveillance global des mouvements migratoires et des personnes étrangères. Or, ni l'extension massive de la collecte et du stockage des données ni l'extension de l'utilisation de ces données à de nombreux acteurs ne sont nécessaires et proportionnées. En effet, un fonctionnement plus efficace du système Dublin ou la volonté d'obtenir « une image plus complète des personnes ayant fait l'objet d'une saisie »¹² ne justifient pas de collecter de manière exhaustive des données biométriques et personnelles hautement sensibles, de les mettre à la disposition de nombreuses autorités dans toute l'Europe et de les conserver cinq, voire dix ans, même lorsque les personnes concernées ont obtenu un titre de séjour ou ont quitté l'espace Schengen depuis longtemps.

Les CSP considèrent également comme particulièrement problématique l'extension des droits d'accès des autorités cantonales de migration, des autorités de police et de poursuite pénale, ainsi que la transmission de données biométriques à des États tiers à des fins de rapatriement.

3.2.1. Sur les données collectées

En référence aux art. 13 et 14 ainsi qu'aux chapitres II à VIII du règlement Eurodac, l'art. 109k, al. 2 P-LEI et l'art. 102a^{bis}, al. 2 P-LAsi résumant de manière très succincte les multiples données qui doivent être collectées soit par le SEM, soit par les autorités cantonales de police et des étrangers, soit par la

¹² Rapport explicatif, p. 118.

police aéroportuaire. Une fois saisies, ces données seront transmises soit au système central Eurodac (lettres c et d), soit au registre central d'identité CIR (lettres a et b), où elles peuvent également être consultées par les autres autorités susmentionnées. Derrière les quelques lettres de ces articles de loi, se cache la collecte de données la plus complète jamais décidée dans une seule banque de données de l'UE, à savoir les dix empreintes digitales et l'image faciale de toutes les personnes concernées par le règlement Eurodac à partir de l'âge de six ans (lettre a), toutes les données personnelles disponibles, y compris les copies de passeports (lettre b), mais aussi les informations détaillées sur les étapes de la procédure, comme les décisions de non-entrée en matière, les transferts, les expulsions ou les départs (lettre c). Des informations sensibles sur les risques pour la sécurité constatés lors du filtrage (voir point 4) peuvent aussi être enregistrées dans le système central d'Eurodac (lettre d).

Le fait que ces informations ne soient pas précisées dans l'avant-projet proposé est particulièrement préoccupant. Les CSP demandent que le détail des informations récoltées soit ancré dans le droit.

3.2.2. Sur l'obligation de se soumettre à la collecte des données

L'art. 13, par. 3 du règlement Eurodac prévoit que «Les mesures administratives visant à assurer le respect de l'obligation de fournir les données biométriques prévues au paragraphe 1 sont prévues par le droit national. Ces mesures sont effectives, proportionnées et dissuasives, et peuvent inclure la possibilité d'utiliser la contrainte en dernier ressort.»

Ces mesures ne sont toutefois pas précisées dans le rapport explicatif ni dans l'avant-projet de modification de loi.

Il paraît pourtant nécessaire, au vu du nombre fortement élargi de catégories de personnes concernées et de la réduction à six ans de l'âge minimum pour la saisie des données biométriques, de clarifier ces mesures en y incluant un examen de la proportionnalité.

3.2.3. Sur l'âge minimum d'enregistrement des données

Les chapitres II à VIII (articles 15 à 26) du règlement Eurodac indiquent que les données biométriques et personnelles de toutes les catégories de personnes concernées doivent être enregistrées à partir de l'âge de six ans. Cette mesure paraît inutile, disproportionnée et incompatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

Par ailleurs, l'avant-projet indique à l'art. 99, al. 1 P-LAsi, que le CF peut «prévoir un relevé d'empreintes et d'images faciales pour les mineurs de moins de 6 ans». Or, l'article 14, par. 1 du règlement Eurodac indique explicitement: «Les données biométriques des mineurs âgés d'au moins six ans sont recueillies par des fonctionnaires formés spécifiquement pour recueillir les données biométriques d'un mineur, d'une manière adaptée aux enfants et tenant compte de leur spécificité, dans le plein respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et des garanties prévues par la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale lors de l'application du présent règlement. En cas d'incertitude quant à la question de savoir si un enfant est âgé ou non de moins de six ans et si aucun justificatif de l'âge de cet enfant n'est disponible, les autorités compétentes des États membres considèrent que l'enfant est âgé de moins de six ans aux fins du présent règlement.»

Les CSP exigent que la phrase citée soit supprimée.

Ils demandent aussi que la Suisse renonce totalement à la collecte de données biométriques et autres pour les enfants de moins de 15 ans, en particulier si les personnes ne sont pas accompagnées.

A minima, une pesée d'intérêts dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être effectuée en vue de la saisie des données et les données des personnes de moins de 15 ans ne doivent pas être utilisées à des fins policières, sauf si les personnes sont victimes de la traite des êtres humains.

3.2.4. Sur la menace pour la sécurité intérieure

Les enregistrements possibles dans le système central d'Eurodac concernant une menace pour la sécurité intérieure (art. 17, par. 2, let. i; art. 22, par. 3, let. d; art. 23 par. 3, let. e du règlement Eurodac) sont relativement vagues: elles concernent les personnes armées, violentes ou celles pour lesquelles des éléments indiquent qu'elles sont impliquées dans une infraction.

Les conséquences procédurales d'un tel enregistrement de sécurité ne sont pas claires non plus. On peut toutefois supposer que celui-ci peut avoir un impact important sur la procédure d'asile.

Pour les CSP, il convient donc de s'assurer que les résultats positifs résultant de la comparaison de données personnelles avec les systèmes d'information de l'UE dans le cadre du filtrage soient communiqués aux personnes concernées, en vertu de leur droit d'être entendues et du bénéfice d'une procédure équitable.

Dans la transposition en droit suisse, il convient également de définir les notions relativement floues de « violente » et « armée ». D'autant plus que si une personne a été violente ou armée, une procédure pénale pourra être ouverte contre elle. Le droit de consulter le dossier, de se faire représenter gratuitement et d'être entendu doit être fixé conformément au Code pénal.

3.2.5. Sur la comparaison des données biométriques

Selon le nouveau règlement, les données biométriques saisies seront automatiquement comparées, immédiatement après leur transmission à Eurodac, avec les données biométriques déjà enregistrées pour toutes les catégories de personnes figurant dans Eurodac, à l'exception des données relatives aux personnes réfugiées réinstallées. En cas de concordance, toutes les données disponibles, y compris les informations personnelles et procédurales, sont immédiatement transmises à l'État demandeur.

Dans certains cas de réponse positive à la suite d'une consultation d'Eurodac, les États membres sont tenus, en vertu de l'art. 38, al. 4, du règlement Eurodac, de faire vérifier les résultats de la comparaison automatisée par des experts formés à cet effet. L'art. 109^{quinquies}, al. 1 P-LEI et l'art. 102a^{quinquies}, al. 1 P-LAsi renvoient à cette vérification, mais ne précise pas à quel moment celle-ci est nécessaire. Or, notamment pour les cas où les résultats positifs d'Eurodac sont contestés ou contestables par la personne concernée, il convient de préciser dans quelles situations un examen par un-e spécialiste est nécessaire. En outre, la qualification des spécialistes chargé-es de la vérification des empreintes digitales et de l'image faciale n'est pas précisée.

Les demandent que des clarifications soient apportées aux art. 109^{quinquies}, al. 1 P-LEI et l'art. 102a^{quinquies}, al. 1 P-LAsi, concernant les situations où un-e expert-e doit vérifier la comparaison des données Eurodac. La qualification des expert-es doit également être spécifiée.

3.2.6. Sur les autorités autorisées

Conformément à l'art. 109^{quater}, al. 1 P-LEI et à l'art. 102a^{quater}, al. 1 P-LAsi, les autorités désignées en vertu de l'art. 5 du règlement Eurodac qui peuvent demander l'accès aux informations enregistrées dans Eurodac à des fins de prévention des menaces et de poursuite pénale sont Fedpol, le SRC, le Ministère public de la Confédération ainsi que les autorités cantonales de police et de poursuite pénale et les polices des villes de Zurich, Winterthur, Lausanne, Chiasso et Lugano.

Les CSP regrettent que cette liste ait été étendue au SRC.

En effet, un accès purement lié au renseignement par les autorités suisses doit être rejeté, la coopération en matière de renseignement n'étant pas couverte par les accords d'association à Schengen et Dublin. En conséquence, aucun accès direct aux données enregistrées dans Eurodac ne devrait lui être accordé.

3.2.7. Sur l'autorité chargée de la vérification de l'usage d'Eurodac à des fins répressives

L'autorité chargée de contrôler l'accès à Eurodac à des fins répressives assume une très grande responsabilité en matière de droits fondamentaux et de protection des données. C'est pourquoi, conformément à l'art. 6, par. 1 du règlement Eurodac, elle doit s'acquitter de ses tâches en toute indépendance, être séparée des services opérationnels au sein des autorités désignées conformément à l'art. 5 du règlement Eurodac et ne pas recevoir d'instructions de leur part. Inversement, l'organe de contrôle ne doit pas être en mesure d'introduire lui-même des demandes d'accès à Eurodac.

L'art. 109^{quater}, al. 2 P-LEI et l'art. 102a^{quater}, al. 2 LAsi instituent la Centrale d'engagement et d'alarme de Fedpol comme entité nationale de contrôle. À notre sens, le fait qu'une entité qui fait partie d'un organe ayant droit d'accès à Eurodac – Fedpol – ne garantit pas l'indépendance demandée par le règlement Eurodac. Il conviendrait de désigner une autorité de vérification réellement indépendante.

Les CSP demandent qu'une instance judiciaire soit désignée comme organe de contrôle et que, par conséquent, l'accès aux données hautement personnelles, telles que les empreintes digitales et les images faciales, soit contrôlé par un-e juge.

3.2.8. Sur la protection des données et le droit à l'information

Au vu de l'importance des données contenues dans Eurodac, et en vertu de la protection des données, les CSP sont convaincus que les personnes concernées doivent être informées à l'avance, dans une langue qu'elles comprennent, des données collectées, des finalités de la collecte et des autorités qui peuvent accéder à leurs données. En outre, lorsque des données personnelles sont transmises à des États tiers, à des organisations internationales, à des particuliers ou à des autorités de poursuite pénale, les personnes concernées doivent en être à nouveau informées.

L'accès aux données enregistrées dans Eurodac doit être garanti aux personnes concernées de manière complète. Dans ce sens, il paraît nécessaire de mettre en place des procédures simples pour la consultation, la rectification et l'effacement des données pendant toute la durée de conservation des données, jusqu'à dix ans, et notamment lorsque les personnes concernées ont quitté la Suisse ou l'espace Schengen. En tenant compte du fait que les ayants droit ne maîtrisent généralement pas la langue et le système juridique suisse, un droit au conseil et à l'assistance juridique gratuite devrait être instauré en vue de l'accès d'accès, de la rectification et de la suppression des données.

Les CSP demandent qu'une réglementation complète du droit à l'information et du droit d'être entendu sur la récolte de données soit établie. Lorsque la récolte peut donner lieu à des poursuites pénales, ces droits doivent être conformes au Code pénal. Un droit à une protection juridique gratuite dans le cadre des procédures d'accès et de rectification des données doit également être établi.

3.2.9. Sur la transmission des données à des États tiers

La transmission de données biométriques enregistrées dans Eurodac à des États tiers, des organisations internationales et des organismes privés est explicitement interdite par le règlement Eurodac actuellement en vigueur. L'art. 109I LEI et l'art. 102c al. 5 LAsi actuels stipulent également qu'une telle transmission ne peut avoir lieu « en aucun cas ». Le nouveau règlement Eurodac supprime cette limite en matière de droit fondamental et de protection des données. Désormais, les données biométriques enregistrées dans Eurodac, c'est-à-dire les empreintes et les images faciales pourront être transmises à des États tiers, à des organisations internationales et à des organismes privés à des fins d'identification et d'établissement de documents de voyage dans le cadre d'une procédure de retour.

L'article 50 du règlement Eurodac fixe néanmoins une série de conditions. Ainsi, la proportionnalité doit être respectée, le principe de non-refoulement et l'interdiction de divulguer ou d'obtenir des informations conformément au règlement (UE) 2024/1348 sur la procédure d'asile doivent être respectés et la nécessité de la transmission doit être prouvée. En outre, les dispositions du chapitre V du règlement (UE) 2016/679 doivent être respectées et la transmission des données doit être vérifiée par une autorité de contrôle indépendante.

L'avant-projet d'art. 109I^{bis} P-LEI et l'art. 102c, al. 6, P-LAsi indiquent que les conditions prévues à l'art. 50 du règlement Eurodac doivent être remplies. Il semble peu cohérent d'un point de vue juridique que le droit suisse renvoie à un article qui mentionne des règlements de l'UE qui ne sont pas contraignants pour elle.

Les CSP demandent que l'art. 109I^{bis} P-LEI et l'art. 102c, al. 6 P-LAsi soient précisés et corrigés en conséquence, en reprenant la question de la situation en matière de protection des données dans les États tiers et un contrôle de la proportionnalité par une autorité indépendante.

3.3. Sur la reprise du règlement sur le filtrage

Ce règlement est un développement de l'acquis de Schengen et concerne donc la Suisse. Il prévoit une procédure de filtrage aux frontières extérieures de l'espace Schengen – aux aéroports pour la Suisse - afin d'établir l'identité des personnes arrivant irrégulièrement et de les orienter vers la procédure appropriée (retour, asile ou relocalisation dans un autre État Schengen en vertu du mécanisme de solidarité). La procédure de filtrage comprend l'identification et l'enregistrement des personnes qui arrivent, la comparaison avec les bases de données pertinentes (contrôle de sécurité) et un contrôle sanitaire. Les règles relatives à une éventuelle procédure d'asile ultérieure aux frontières extérieures de l'UE sont définies dans le règlement sur la procédure d'asile.

Le règlement «filtrage» prévoit également que la procédure de filtrage pourra être appliquée à des personnes en situation irrégulière qui seraient interpellées directement sur le territoire d'un État membre (Art. 7 Rfiltrage), à deux conditions: qu'elles soient entrées de façon non autorisée sur le territoire des États membres; qu'elles n'aient pas déjà été soumises à cette procédure de filtrage.

La procédure peut durer trois jours et les personnes doivent être maintenues à disposition des autorités pendant l'application de la procédure, à l'issue de laquelle elles seront orientées vers une procédure d'expulsion ou une procédure d'asile, éventuellement en rétention.

À noter que le texte ne prévoit pas d'exception à l'application de cette procédure pour les familles ou les RMNA.

Dans un délai de 3 jours (pour les procédures sur le territoire) ou 7 jours (pour les procédures à l'aéroport), l'autorité compétente procède à:

- **un contrôle d'identité ainsi qu'à la prise d'empreintes et l'enregistrement dans les bases de données européennes (art. 14 Rfiltrage);**
- **un contrôle de sécurité pouvant impliquer une fouille des objets et de la personne ainsi que la consultation de nombreux fichiers (art. 15 Rfiltrage);**
- **un contrôle sanitaire effectué par du personnel médical qualifié et devant permettre l'accès à des soins médicaux d'urgences (art. 12 Rfiltrage);**
- **un contrôle de vulnérabilité devant être effectué par « un personnel spécialisé » pour détecter notamment les personnes apatrides, victimes de tortures et toute personne nécessitant des besoins particuliers en matière d'accueil ou de procédure (art. 12 Rfiltrage).**

À l'issue du contrôle, un formulaire de filtrage est rempli incluant les informations relatives à l'identité, aux résultats des contrôles effectués, à l'itinéraire et au motif de l'arrivée, au respect ou non des obligations de coopérer par la personne concernée ainsi qu'à la procédure appliquée. L'ensemble de ces informations pourra être utilisé et contrôlé par les autorités administratives et juridictionnelles des différents États membres concernés pendant la procédure d'asile et de retour (art. 17 Rfiltrage).

3.3.1. Sur la rétention prévue à l'art. 73 LEI

Le Rfiltrage et le projet de modification de la LEI s'accompagnent d'une possibilité de rétention (art 73, al1, let. d et al. 2bis P-LEI) qui n'est pas soumise au contrôle judiciaire. Les CSP demandent que cette mesure de rétention constitue l'*ultima ratio* et qu'elle ne soit ordonnée que dans des cas exceptionnels. Les critères de rétention doivent être définis de manière exhaustive, en particulier en ce qui concerne le risque de passage à la clandestinité.

Par ailleurs, la possibilité d'une rétention de sept jours prévue pour le filtrage aux frontières extérieures (c'est-à-dire à l'aéroport pour la Suisse) est excessivement longue. À l'instar de la réglementation relative à la détention pénale, un contrôle judiciaire devrait avoir lieu après 48h au maximum.

Les CSP demandent donc à ce que soit inscrit dans la loi un contrôle judiciaire obligatoire pendant la rétention, au plus tard après 48h. La rétention doit être basée sur des critères transparents et constituer l'ultima ratio, après épuisement de toutes les mesures moins contraignantes.

3.3.2. Sur l'absence de représentation juridique

En Suisse, le filtrage fera partie de la phase préparatoire en cas de dépôt d'une demande d'asile. Cependant, le projet du Conseil fédéral indique que le conseil et la représentation juridiques gratuits ne sont garantis qu'à l'issue du filtrage (art. 102h, al. 1 P-LAsi et art. 22, al. 7 P-LAsi).

Pour les CSP, il est indispensable que la représentation juridique soit présente dès le filtrage. En effet, le filtrage est une étape décisive de la procédure. Dès le début, les personnes doivent être informées de manière adéquate sur le déroulement de la procédure et sur leurs droits. De plus, les informations recueillies lors du filtrage seront utilisées dans les procédures ultérieures, notamment en ce qui concerne les membres de la famille présent·es sur le territoire Schengen ou les données relatives à l'examen de la vulnérabilité. À ce titre, il faut rappeler que la Suisse a été critiquée à plusieurs reprises pour ses lacunes en matière d'identification des vulnérabilités et des besoins particuliers dans le cadre des procédures d'asile, notamment par le Conseil de l'Europe (GRETA), le HCR et la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)¹³.

À cela s'ajoute le fait que, dans les cas relevant du droit des étrangers, le filtrage peut se terminer par une décision de retour si aucune demande d'asile n'est déposée. La présence de la protection juridique est essentielle puisqu'un il existe un risque important que des personnes soient dissuadées de demander l'asile pendant la procédure de filtrage.

Les CSP demandent à ce que la protection juridique soit assurée dès le début du filtrage, que ce soit dans les CFA, aux aéroports ou dans les structures cantonales. Ces tâches supplémentaires doivent être prévues dans la LAsi et la LEI indemnisées en conséquence.

3.3.3. Sur l'hébergement des personnes soumises au filtrage sur le territoire

L'avant-projet du Conseil fédéral ne contient aucune disposition relative aux conditions de vie des personnes concernées par le filtrage. À ce titre, l'art. 8, par. 8 Rfiltrage stipule: « Les États membres veillent à ce que toutes les personnes soumises au filtrage bénéficient d'un niveau de vie qui garantisse leur subsistance, protège leur santé physique et mentale et respecte leurs droits au titre de la Charte. »

La Suisse n'étant pas liée par cette Charte, les mêmes garanties en termes de contenu que celles prévues par la charte des droits fondamentaux de l'UE doivent être inscrites dans le droit suisse, en matière de normes d'hébergement, de prestations matérielles et de soins médicaux.

¹³ Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), [Rapport d'évaluation Suisse, Troisième cycle d'évaluation](#), 20 juin 2024 ; [Recommandations du HCR concernant l'hébergement des demandeur·euses d'asile dans les Centres fédéraux d'asile \(CFA\)](#), novembre 2023 ; CNPT, [Rapport de la Commission nationale de prévention de la torture au Secrétariat d'État aux migrations sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile \(2021 – 2022\)](#), décembre 2022.

3.3.4. Sur le résultat du filtrage et la possibilité de recours

Le fait que le filtrage puisse se terminer par une décision de retour lorsque la personne concernée ne dépose pas de demande d'asile n'est que brièvement abordé par le Conseil fédéral dans son avant-projet. Dans les adaptations proposées de la LEI et de la LAsi, il est seulement précisé, en rapport avec l'issue du filtrage, qu'une « attribution à la procédure appropriée » aura lieu.

Les CSP demandent que la loi précise dans quelles circonstances le filtrage peut se terminer par une décision de retour directe.

Par ailleurs, du point de vue des CSP, toute décision découlant du filtrage doit prendre la forme d'une décision susceptible de recours. Les textes de loi (LEI et LAsi) devraient être complétés dans ce sens.

3.3.5. Sur le mécanisme de contrôle indépendant et l'accès de la société civile au filtrage

Les CSP soulignent l'importance du mécanisme de contrôle indépendant qui doit être mis en place dans tous les États membres de Schengen conformément à l'art. 10 Rfiltrage, afin de garantir le respect du droit international et des droits fondamentaux pendant le filtrage. Le règlement sur le filtrage prévoit explicitement l'implication de plusieurs parties prenantes dans le mécanisme de contrôle (art. 10, al. 2 Rfiltrage), ce qui n'est pas le cas dans la formulation de l'art. 21b al.2 P-LAsi, selon lequel un service compétent devrait être désigné.

Par ailleurs, le Rfiltrage indique à l'art. 8, par. 6, que « Les organisations et les personnes qui fournissent des conseils bénéficient d'un accès effectif aux ressortissants de pays tiers au cours du filtrage. Les États membres peuvent imposer des restrictions à cet accès en vertu du droit national lorsque ces restrictions sont objectivement nécessaires à la sécurité, à l'ordre public ou à la gestion administrative d'un point de passage frontalier ou d'un centre où le filtrage est effectué, pour autant que cet accès n'en soit pas considérablement restreint ou rendu impossible. »

L'accès de la société civile aux personnes contrôlées n'est repris nulle part dans l'avant-projet de loi proposé. Il est pourtant essentiel pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes et prévenir tout dysfonctionnement.

Les CSP demandent que l'art. 21b, al. 2 P-LAsi soit adapté en conséquence, car outre la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), explicitement mentionnée dans l'avant-projet, l'Institution suisse des droits humains (ISDH) pourrait également jouer un rôle.

L'accès de la société civile aux personnes soumis à une procédure de filtrage, au sens de l'art. 8, par.6 Rfiltrage doit être réglementé.

3.4. Sur les règlements non contraignants

Les CSP sont convaincus que si le Pacte européen venait à être adopté, la solidarité avec les personnes en fuite et leurs droits fondamentaux doivent être placés au centre des préoccupations. Pour contrer les nombreux dysfonctionnements décrits au point 2, les CSP demandent que la Suisse s'engage en faveur de la protection des personnes concernées de manière concrète.

Nous souhaitons rappeler ici que la politique migratoire et le régime d'asile européen commun (RAEC) font partie de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » de l'Union européenne qui implique un principe de reconnaissance mutuelle. Dans le domaine migratoire, les États membres s'engagent en principe à appliquer les décisions juridiques des autres États membres. Pour que les décisions soient juridiquement reconnues entre les États membres, il est nécessaire qu'il y ait une confiance mutuelle dans les systèmes d'asile. Le RGAM indique ainsi au considérant 36, le principe selon lequel tous les États membres sont considérés comme des pays sûrs. En outre, le consid. 7 du règlement RGAM indique qu'une élaboration intégrée des politiques et une approche globale de la gestion de l'asile et des migrations sont nécessaires « pour garantir la cohérence et l'efficacité des actions et mesures de l'Union et des États membres dans le cadre de leurs compétences respectives ».

Les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles supposent donc une harmonisation aussi forte que possible des conditions d'accueil et de protection dans les États membres concernés.

À ce titre, la directive sur l'accueil a été révisée, afin de mieux définir les conditions d'accueil des personnes en quête de protection. Le CF devrait harmoniser les conditions suisses avec les normes européennes, de manière à garantir des conditions équivalentes pendant les procédures d'asile. D'autres garanties présentes dans cette directive concernent l'identification et le traitement des personnes vulnérables et, là aussi, une harmonisation serait bienvenue.

Autre exemple, le nouveau règlement de l'UE sur la réinstallation fixe le cadre de l'octroi de visas humanitaires et de la réinstallation de personnes ayant besoin d'une protection internationale en provenance de pays tiers. Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral constate que la Suisse dispose d'un programme national de réinstallation qui est actuellement « temporairement suspendu en raison des défis que pose le système d'asile suisse »¹⁴. Les CSP sont convaincus que la Suisse doit reprendre son programme national de réinstallation, en cohérence avec la réinstallation européenne. Cette harmonisation permettrait d'ouvrir des voies de fuite sûres aux personnes ayant besoin de protection et de lutter ainsi contre la mortalité sur les routes de l'exil.

3.4.1. Sur la participation au mécanisme de solidarité

Dans son projet de consultation, le CF se prononce pour une participation de principe aux mesures de solidarité. Il estime suffisant d'examiner « d'année en année » si une participation de la Suisse est indiquée et, dans l'affirmative, sous quelle forme celle-ci aura lieu¹⁵.

L'idée de solidarité dans le domaine de l'asile est essentielle, lorsqu'elle signifie partage des responsabilités, accueil et protection des personnes en quête d'asile. Or, le Pacte de l'UE se caractérise par un cloisonnement et des durcissements à l'égard des personnes concernées, notamment aux frontières extérieures de l'UE. En adoptant le Pacte européen, la Suisse porte elle aussi la responsabilité de veiller à ce que les droits fondamentaux des personnes migrantes soient respectés sur tout le

¹⁴ Rapport explicatif, p. 17.

¹⁵ Rapport explicatif, p. 219-220.

territoire européen. Ce que nous a montré le système Dublin jusqu'à présent, c'est que les conditions d'hébergement, d'accueil et de procédure d'asile dans les pays soumis à une pression migratoire accrue en raison de leur situation géographique sont loin d'être dignes. Dans les États Dublin comme la Grèce, l'Italie, la Bulgarie ou la Croatie, il existe des lacunes systémiques qui conduisent ou devraient conduire à une activation systématique de la clause de souveraineté.

Dans son rapport explicatif, le CF conclut que la Suisse a la responsabilité de veiller à ce que les droits fondamentaux des migrants aux frontières extérieures de l'UE soient respectés à tout moment. Selon lui, les « charges » dans le domaine de la migration doivent être mieux réparties et une mise en œuvre efficace du mécanisme de solidarité serait également dans l'intérêt de la Suisse¹⁶.

Sur le principe, les CSP saluent le fait que le CF considère ce nouveau mécanisme de solidarité comme une chance¹⁷. Cependant, les CSP sont persuadés que la Suisse doit s'engager à respecter ce mécanisme de solidarité et à y apporter une contribution concrète, en l'inscrivant dans la loi. Cette contribution doit prendre la forme d'une participation aux relocalisations, en tenant compte de la volonté des personnes concernées. Ce n'est qu'ainsi qu'elle pourra lutter contre la surpopulation à venir des centres de premier accueil aux frontières extérieures de l'UE et contre le risque d'aggravation des conditions contraires aux droits humains dans certains États Dublin.

Ancrer la solidarité dans le droit

La mise en œuvre du mécanisme de solidarité requiert la participation de tous les États européens. Le système actuel répartit les responsabilités de manière trop inégale, et ce au détriment des États frontaliers extérieurs de l'UE. La Suisse, elle, en profite doublement: premièrement, par sa situation géographique et deuxièmement, par le fait qu'elle transfère bien plus de personnes vers d'autres États européens qu'elle n'en accueille elle-même.

Dans les pays situés aux frontières de l'UE, l'inégalité du système engendre une détérioration massive des conditions d'accueil et d'intégration, ainsi que des violations quotidiennes des droits humains. La direction que prend le nouveau RAEC, avec l'accent mis sur le frein aux mouvements secondaires, risque d'aggraver cette dynamique. C'est d'ailleurs pour cette raison que le mécanisme a été mis en place, comme contrepartie aux nouvelles procédures frontalières.

Pour une véritable solidarité, les CSP demandent que soit inscrite à l'art. 113 P-LAsi participation obligatoire, constante et proportionnelle aux mesures de solidarité européennes par la relocalisation en Suisse de personnes en quête de protection provenant d'autres États européens.

Privilégier la relocalisation et les compensations de responsabilité

La relocalisation joue un rôle central dans le mécanisme de solidarité. Le Conseil fédéral en est également conscient: selon ses termes, le fonctionnement du mécanisme « dépendra de la volonté des États membres de l'UE d'aller au-delà des aides financières et de participer à la responsabilité commune en matière de migration par le biais de la relocalisation »¹⁸.

¹⁶ Rapport explicatif, p. 213 et pp. 217 à 220.

¹⁷ Rapport explicatif, p. 218.

¹⁸ Rapport explicatif, p. 219.

En effet, la relocalisation est la mesure qui contribue le plus à un partage effectif des responsabilités. À ce titre, il convient de critiquer le fait que l'article 56, par. 2 RGAM assimile les contributions financières et les mesures de solidarité alternatives à la prise en charge de personnes en quête de protection. Les États financièrement plus aisés pourront ainsi se soustraire à la relocalisation, ce qui continuera de confronter les États financièrement moins bien lotis à une charge accrue. Le mécanisme de solidarité est ainsi privé de son efficacité.

Dans ce contexte, les mesures de solidarité financières ne peuvent être que complémentaires et ne doivent en aucun cas servir à se soustraire à l'obligation de relocalisation. Des contributions financières supplémentaires de la Suisse doivent être accordées à des fins clairement définies : pour améliorer les systèmes d'accueil nationaux, pour améliorer l'accès à la protection juridique, ainsi que pour la mise en œuvre des mesures d'intégration. Les CSP rejettent clairement les contributions financières qui ont pour objectif la sécurité des frontières ou des projets visant à empêcher la migration, car ils sont en totale contradiction avec le principe de solidarité.

Ajoutons à cela que le Pacte européen prévoit, dans certaines situations précises, des mesures de « compensation de responsabilité » (« responsibility offsets »), en vertu desquelles un État contributeur devient responsable des demandes d'asile qui, en vertu des règles de Dublin, relèveraient en fait de la responsabilité d'un autre État (art. 63 RGAM). Dans le cadre du « responsibility offset », on assiste ainsi à une prise en charge de la responsabilité de l'examen de la demande d'asile par l'Etat dans lequel le requérant d'asile doit attendre son délai de transfert. De telles mesures de compensation doivent généralement être approuvées, car elles vont de pair avec une simplification et une accélération de la procédure, préviennent les longs délais de transfert et sont donc également dans l'intérêt des personnes concernées.

Afin de ne pas compromettre l'efficacité du mécanisme de solidarité, la prise en charge des personnes en quête de protection ainsi que la participation aux mesures de compensation de responsabilité doivent constituer les seules mesures de solidarité de la Suisse. Les contributions financières et les mesures de solidarité alternatives doivent être uniquement complémentaires.

Lors de la relocalisation et de la prise en charge de personnes en quête de protection, il convient de tenir compte des liens familiaux, des besoins de protection particuliers des personnes vulnérables et, en particulier, de la volonté des personnes concernées.

3.4.2. Sur l'alignement des droits avec la protection subsidiaire

L'ancienne directive Qualification a désormais été remplacée par le Règlement (UE) 2024/1347. Il règle aussi bien les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié-e, la protection subsidiaire que les droits attachés aux différents statuts. Pour les CSP, la réforme actuelle est l'occasion unique d'aligner a minima les droits relatifs au statut des personnes admises à titre provisoire en Suisse¹⁹ sur ceux de la protection subsidiaire en vigueur dans l'ensemble de l'UE, et d'en faire un véritable statut positif de protection humanitaire de longue durée²⁰.

En effet, le RAEC et en particulier le système de répartition des compétences en matière de demandes d'asile reposent sur l'hypothèse de base selon laquelle les conditions d'accueil et de protection sont

¹⁹ Art. 85 LEI et suivants.

²⁰ Voir à ce sujet : OSAR, [Protection humanitaire au lieu de l'admission provisoire et du statut S](#), avis du 6 décembre 2023.

équivalentes dans tous les États membres. Il est donc logique que la Suisse s'aligne sur les normes européennes.

En Suisse, les personnes admises à titre provisoire - c'est-à-dire les personnes qui ont fui les guerres et la violence généralisée - sont nettement moins bien loties que dans l'UE en ce qui concerne l'accès au marché du travail aux prestations sociales et à la liberté de mouvement nationale et internationale. L'alignement des droits liés au statut de l'admission provisoire sur les articles 20 à 36 Règlement (UE) 2024/1347 constituerait un premier pas dans la bonne direction.

Le nouveau règlement ne règle certes pas la question du regroupement familial ni le droit à un droit de séjour de longue durée (régulé dans la directive européenne sur le séjour de longue durée), mais une solution adaptée au droit au respect de la vie familiale et aux intérêts supérieurs de l'enfant pourrait être trouvée dans le cadre de la reprise de la position juridique de la protection subsidiaire et du processus d'harmonisation entre le statut S et le statut F, initié par le Conseil fédéral lui-même²¹; ceci notamment afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²². En alignant le niveau de protection des personnes admises à titre provisoire sur celui de la protection subsidiaire, les conditions du regroupement familial devraient donc être alignées sur celles des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile, conformément à la jurisprudence précitée.

En conséquence, les CSP demandent à ce que la Suisse harmonise les droits liés à l'admission provisoire sur ceux liés à la protection subsidiaire européenne (art. 20 à 36 du Règlement (UE) 2024/1347). Le nom de l'admission provisoire doit être changé en « statut de protection humanitaire ».

Les Centres sociaux protestants (CSP.ch),
14 novembre 2024.

²¹ Conseil fédéral, [Le statut de protection S, une mesure efficace selon le groupe d'évaluation](#), 20 septembre 2024.

²² CourEDH, arrêt *M.A c. Danemark*, [6697/18](#), du 9 juillet 2021. Voir à ce sujet, CSP.ch, [Réponse des Centres sociaux protestants](#) à la consultation relative à l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; modification du délai d'attente pour le regroupement familial de personnes admises à titre provisoire), 22.08.2024.



Per Mail:

michelle.truffer@sem.admin.ch; vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; helena.schaer@sem.admin.ch;
gael.buchs@sem.admin.ch

Bern, 8. November 2024

Vernehmlassung: Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Im Mai 2024 hat sich die Europäische Union (EU) auf eine umfassende Reform des europäischen Migrations- und Asylsystems geeinigt. Mit der Reform soll ein gemeinsamer Rahmen für die Asyl- und Migrationspolitik innerhalb der EU geschaffen werden. Ziel ist unter anderem eine Verringerung der irregulären Migration nach Europa sowie die Reduktion der Sekundärmigration innerhalb von Europa. Es wird eine verstärkte europäische Kooperation angestrebt mit damit verbundenen Solidaritätsmassnahmen. So sollen unter anderem Staaten an den Schengen-Aussengrenzen entlastet, rasche Asyl- und Rückkehrverfahren an den Schengen-Aussengrenzen eingeführt und der Schutz der Schengen-Aussengrenze verstärkt werden.

Der EU-Migrations- und Asylpakt besteht aus verschiedenen Regelungen, wovon fünf eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac- oder des Schengen-Besitzstandes darstellen. Diese sind für die Schweiz als assoziierter Staat bindend und müssen übernommen werden. Nicht Teil des Schengen-/Dublin-Besitzstandes sind hingegen das Asylgrenzverfahren und der Solidaritätsmechanismus.

Für eine funktionierende und effiziente europäische Migrations- und Asylpolitik

Die Schweiz hat aufgrund ihrer geografischen Lage im Zentrum von Europa ein grosses Interesse an einer funktionierenden, konsequenten und solidarischen Migrations- und Asylpolitik in Europa. Bereits 2015 hat deshalb Mitte-Nationalrat Gerhard Pfister in einem Postulat eine Neukonzeption von Schengen/Dublin, eine bessere europäische Koordination sowie ein sogenanntes "burden sharing", d.h. eine Entlastung der Staaten an den Aussengrenzen, gefordert.

Die Mitte ist sich bewusst, dass im Rahmen der Kompromissfindung innerhalb der EU verschiedene Umsetzungsfragen bewusst offengelassen wurden. Die Wirksamkeit des Pakts muss sich deshalb noch zeigen, zumal diese von verschiedenen Faktoren – internen wie auch externen – abhängen wird. Dies gilt es aufmerksam zu beobachten. Nichtsdestotrotz ist es nach Ansicht der Mitte klar im Interesse der Schweiz, dass ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen innerhalb des Schengen- und Dublin-Raumes etabliert wird und somit die irreguläre Migration nach Europa sowie die Sekundärmigration innerhalb des EU-Raums verringert werden können. Aus diesem Grund unterstützt Die Mitte im Grundsatz die beschlossene Reform für einen europäischen Migrations- und Asylpakt.

Für klarere Regeln

Die schweizerische Migrationslage hängt zu einem erheblichen Teil von denjenigen der umliegenden Staaten ab. So gab es in der Vergangenheit teilweise Schwierigkeiten bei den Dublin-Überstellungen, da die Übernahmestaaten sich mit einem erhöhten Migrationsdruck konfrontiert sahen. Der Mitte ist bewusst, dass es weiterhin zu solchen Situationen kommen kann. Mit den überarbeiteten Zuständigkeitsregeln, der neuen Krisenverordnung und dem neuen Solidaritätsmechanismus ist jedoch ein Rahmen vorgesehen, welcher solche Situationen in Zukunft abfedern sollte.

Für ein effizienteres Überprüfungsverfahren

Die Mitte spricht sich für die Weiterentwicklung des Überprüfungsverfahrens aus. Obwohl dieses zumindest zu Beginn zu einem Mehraufwand führen wird, überwiegen nach Ansicht der Mitte die Vorteile. So soll unter anderem schneller geklärt werden können, ob eine Person im Schengen-Raum bereits unter einer anderen Identität bekannt ist, oder ob sie ein Sicherheitsrisiko darstellt.

Im Grundsatz für den Solidaritätsmechanismus

Die Mitte ist klar und bereits seit langem der Ansicht, dass es aufgrund der ungleichen Exposition sowie Belastung der EU-Staaten in Bezug auf die irreguläre Migration eine Art Ausgleichsmechanismus innerhalb der EU braucht. Die Schweiz kennt mit dem Lastenausgleich zwischen den Kantonen ein ähnliches System.

Wie oben erwähnt, hat die Mitte bereits 2015 eine bessere europäische Koordination sowie ein sogenanntes "burden sharing", d.h. eine Entlastung der Staaten an den Aussengrenzen, gefordert. In diesem Sinne begrüsst Die Mitte die Einführung des Solidaritätsmechanismus, denn die Schweiz hat ein starkes Interesse an einer krisenresistenten europäischen Migrations- und Asylpolitik. Da der Solidaritätsmechanismus kein Teil des Schengen-/Dublin-Besitzstandes darstellt, ist eine Teilnahme für die Schweiz jedoch freiwillig.

Die Mitte spricht sich im Grundsatz dafür aus, dass sich die Schweiz am Solidaritätsmechanismus beteiligt und sich mit stark belasteten Staaten, insbesondere an den Aussengrenzen, solidarisch zeigt. Dies unter der Voraussetzung, dass diese Staaten ihren Verpflichtungen nachgekommen sind. Die Mitte begrüsst jedoch auch, dass sich die Schweiz jeweils im Hinblick auf eine konkrete Situation und unter Berücksichtigung der inländischen Migrationslage punktuell für oder gegen eine Teilnahme bzw. die Form der Teilnahme am Solidaritätsmechanismus entscheiden kann.

Abschliessend hält Die Mitte fest, dass für die Schweiz die Chancen des Migrations- und Asylpakts überwiegen, aber dieser auch Risiken bereithält. Der Bundesrat ist nun gefordert, laufend den Mehrwert dieser Reform zu beurteilen und sich bei deren Umsetzung für einen gesunden Ausgleich zwischen Solidarität und Verantwortung einzusetzen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz



Herr Bundesrat
Beat Jans
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail:
helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch,
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. November 2024

Vernehmlassungsantwort zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme.

I. Ausgangslage

Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl. Im Mai 2024 wurde der Pakt von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Diese Reform betrifft auch die Schweiz als assoziierten Schengen-/Dublin-Staat. Sie soll einzelne Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen. Für die Umsetzung braucht es Anpassungen im Schweizer Recht, insbesondere im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und im Asylgesetz (AsylG), welche

Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung bilden. Die Vorlage des Bundesrates sieht überdies vor, dass die Schweiz sich freiwillig und punktuell am Solidaritätsmechanismus des EU-Paktes beteiligen kann, welcher nicht zum Schengen- oder Dublin-Besitzstand gehört, aber ein Kernelement der europäischen Reform ist.

II. Grundwerte der EVP

Für die EVP sind folgende zwei Grundsätze in der Migration- und Asylpolitik zu respektieren:

1. Die **Würde jedes Menschen** ist unantastbar. Dieser Grundsatz gilt für alle Menschen, unabhängig von Aufenthaltsstatus und Herkunft. Dies bringt eine **humanitäre Verantwortung für jedes Land** mit sich. Die von christlichen Werten geprägte Tradition der Schweiz verleiht uns dabei eine besondere Verpflichtung. Für die Asylpolitik bedeutet das, dass alle Asylsuchenden Anspruch auf ein faires und effizientes Verfahren haben. Schutzbedürftige Personen sollen schnell erkannt werden, ohne dass das System missbraucht wird.
2. Gleichzeitig ist die **nationale Souveränität** zu achten. Ein souveräner Staat hat das Recht und die Pflicht, seine Grenzen zu sichern, die Migration zu regulieren und an seine Bedürfnisse anzupassen. Liegen keine Schutzgründe vor, sollte eine zeitnahe und kontrollierte Ausreise für Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus ermöglicht werden; falls erforderlich, kann Unterstützung für die Rückkehr angeboten werden.

III. Allgemeine Beurteilung des EU Migrations- und Asylpakts

Im EU-Migrations- und Asylpakt wird der erste der oben genannten Grundsätze leider stark vernachlässigt. Der Schwerpunkt liegt stattdessen auf Abschottung, Härte und Migrationsabwehr, die den gesamten Pakt prägen. Die humanitäre Verantwortung erhält dabei zu wenig Beachtung. Um möglichst unattraktiv für Schutzsuchende zu wirken, umgehen die Staaten an den EU-Aussengrenzen Standards und Garantien hinsichtlich Aufnahme, Unterbringung und Integration. In den neuen Grenzverfahren sollen Schutzsuchende – Erwachsene, Familien, Kinder – während des gesamten Prozesses, von der Registrierung bis zur möglichen Rückführung, faktisch interniert werden. Hierbei ist eine drastische Triage vorgesehen, um die Zahl der Schutzsuchenden, die überhaupt noch Zugang zu fairen Asylverfahren in Europa erhalten, auf ein Minimum zu reduzieren. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen jedoch, dass Asylverfahren an den EU-Grenzen nicht genügend fair oder sorgfältig sind und Schutzbedarfe oft unerkannt bleiben. Die Abgeschiedenheit der Grenzzentren erschwert den Zugang zu medizinischem Personal, rechtlicher Beratung und Vertretung sowie Dolmetschenden. Inhaftierungen haben negative Auswirkungen auf die psychische Gesundheit der Schutzsuchenden und die ständige Gefahr von Überbelegung und katastrophalen Zuständen in den Zentren ist eine allgegenwärtige Belastung.

Ob der Pakt die Interessen der einzelnen Länder tatsächlich schützt, bleibt fraglich. Dafür hätte die ungleiche Lastenverteilung im europäischen Asylsystem durch diese Reform stärker angegangen werden müssen. Doch ein zentrales Element des Dublin-Systems – die Zuständigkeit des ersten Einreisestaates – bleibt im EU-Pakt grösstenteils unverändert. Der Druck auf stark betroffene Länder dürfte aufgrund neuer Verpflichtungen (insbesondere der Grenzverfahren) und geänderter Regelungen (wie verlängerte

Zuständigkeiten des Ersteinreisestaates) sogar noch weiter steigen. Ein Solidaritätsmechanismus mit geplanten Umsiedlungen ist daher entscheidend, um die Verantwortung besser zu verteilen, dies wird von der EVP grundsätzlich begrüsst. Die EVP kritisiert jedoch, dass der Pakt es den Mitgliedsstaaten ermöglicht, sich von dieser Solidaritätspflicht freizukaufen.

Die EVP fordert, dass die Schweiz bei der Umsetzung den ihr verbleibenden Handlungsspielraum nutzt, um den Schutz der Geflüchteten und deren Rechte ins Zentrum zu stellen sowie die internationale Zusammenarbeit und Solidarität zu stärken. Die Schweiz muss auf ihrer humanitären Tradition bestehen und eine vorbildliche Haltung einnehmen.

IV. Solidaritätsmassnahmen und Selbsteintritte

1 Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt

Der neue **Solidaritätsmechanismus** soll der weiterhin bestehenden ungleichen Verantwortungsteilung im GEAS entgegenwirken. Zwar besteht für die Schweiz in rechtlicher Dimension keine Verpflichtung, sich daran zu beteiligen. Daneben gilt es aber, eine politische Dimension zu berücksichtigen: Die Schweiz ist fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden und trägt und finanziert dieses auch mit. Daraus resultiert eine politische Mitverantwortung für das gesamte System. Der Bundesrat anerkennt diese Tatsache zwar im Grundsatz – verpflichtet will er sich jedoch nicht. Er spricht sich in seiner Vernehmlassungsvorlage *«im Grundsatz»* für eine Beteiligung der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen aus. Er will, wenn die Reform ab Mitte 2026 umgesetzt wird, *«von Jahr zu Jahr»* prüfen, *«ob und wenn ja in welcher Form»* eine Beteiligung der Schweiz *«angezeigt ist»* und für seine Entscheidung *«sowohl die Migrationslage in der Schweiz als auch die Entwicklungen in Europa sowie die Situation in besonders belasteten Staaten berücksichtigen»* (Erläuternder Bericht, S. 224).

Aus Sicht der EVP ist dieses unverbindliche Bekenntnis unzureichend. **Sie fordert eine verpflichtende, kontinuierliche und verhältnismässige Beteiligung der Schweiz an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch die Umsiedlung von Schutzsuchenden aus anderen europäischen Staaten.**

- **Mehr Humanität:** Der EU-Pakt ist geprägt von Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden, besonders in den Grenzverfahren. Auch die Schweiz trägt Verantwortung dafür, dass die Grundrechte von Migrantinnen und Migranten an den EU-Aussengrenzen gewahrt werden. Ein konkreter Beitrag wäre die Umsiedlung schutzbedürftiger Personen in die Schweiz und ein faires Asylverfahren nach Schweizer Standards statt Schnellverfahren unter Haftbedingungen.
- **Mehr internationale Solidarität:** Das Dublin-System führt zu einer ungleichen Lastenverteilung, die die Grenzstaaten stark belastet, während die Schweiz von ihrer Lage profitiert und mehr Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst übernimmt. Der neue Pakt könnte diese Schieflage verstärken. Die EU-Kommission sieht den Solidaritätsmechanismus als Ausgleich für die Verantwortung der Grenzstaaten. Der Bundesrat möchte zwar von den Verschärfungen profitieren, Solidarität jedoch nur begrenzt zeigen – ein Ansatz, der kaum nachvollziehbar ist, da auch das Schweizer Asylsystem auf Solidarität und gemeinsamer Verantwortung beruht.

Die EU legt den Bedarf an Umsiedlungen jährlich fest, wobei ein Mindestwert von 30'000 Umsiedlungen pro Jahr im EU-Regelwerk festgelegt wurde (Art. 12, EU Verordnung 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement, (AMM-VO)). Daran haben sich die EU-Mitgliedstaaten anteilmässig zu beteiligen. Die EVP schlägt vor, die Grösse des **Schweizer Relocation-Beitrags** ebenfalls als Anteil des gesamteuropäischen Bedarfs an Umsiedlungen und nach demselben Schlüssel zu bestimmen. Dieser ist in Art. 66 AMM-VO geregelt: Das Bruttoinlandprodukt sowie die Bevölkerungsgrösse jedes teilnehmenden Staates werden ins Verhältnis zu den gesamteuropäischen Zahlen gesetzt und zu je 50% gewichtet. Dadurch ergibt sich ein fairer und ausgewogener Verteilschlüssel, welcher sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch der Grösse der unterschiedlichen europäischen Länder Rechnung trägt. Das würde bedeuten, dass die Schweiz etwas mehr als 3 % der in ganz Europa umzusiedelnden Personen aufnehmen würde.

Finanzielle Solidaritätsleistungen können daneben ergänzend erfolgen, dürfen aber keinesfalls dazu dienen, sich von der Pflicht loszukaufen, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche Finanzbeiträge der Schweiz müssen zudem für klar definierte Zwecke gesprochen werden: zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zu Rechtsschutz sowie für Integrationsmassnahmen. Finanzielle Beiträge für Asylverfahren in Drittstaaten lehnt die EVP ab, da die Gefahr der Verletzung der Menschenrechte dabei noch höher ist.

Vorschlag:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

~~¹ Der Bund kann zur Unterstützung von Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind (Schengen-Staat), oder von Dublin-Staaten, namentlich wenn diese einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, folgende Massnahmen ergreifen:~~

~~a. Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens;~~

~~b. Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten;~~

~~c. Aufnahme von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen/Dublin-Raum zum Vollzug der Wegweisung nach der Richtlinie 2001/40/EG;~~

~~d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;~~

~~e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen~~

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

² Der Bund kann weitere Massnahmen ergreifen: [...].

a d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl **in diesen Staaten** ~~in diesen oder in Drittstaaten~~;

b e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen

2 Selbsteintritte

Es wird von Selbsteintritt gesprochen, wenn ein Mitgliedstaat, in dem ein Asylbewerber ein Schutzgesuch stellt, aufgrund der Regelungen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III) für die Bearbeitung des Schutzgesuchs eigentlich nicht zuständig wäre, auf die Überstellung des Migranten an den zuständigen Staat jedoch verzichtet und das Asylverfahren selbst durchführt.

Neben Umsiedlungen ist eine solidarischere, grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die Möglichkeit dazu bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die EVP schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die EVP zwingende Selbsteintritte in den folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass **zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist**, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine **Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert**.
- Wenn eine Überstellung den **Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde**.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren ohne Schuld der asylsuchenden Person **länger als zwölf Monate dauert**. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der EVP dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine **unbegleitete minderjährige Person** handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich **eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet**, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

V. Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO) – Verordnung (EU) 2024/1351

Die AMM-VO basiert auf den Grundlagen der Dublin-III-VO. An einigen Stellen wurden die bisherigen Vorgaben aus Sicht der EVP verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Auf die aus Sicht der EVP wesentlichen Aspekte wird im Folgenden einzeln eingegangen.

1. Kindeswohl

1.1 Keine Inhaftierung von Kindern

Erwägungsgrund 65 AMM-VO erwähnt die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen, sofern eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient. **Aus Sicht der EVP kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. Die EVP fordert, auf die Inhaftierung von Kindern, das heisst, Personen unter 18 Jahren, generell zu verzichten.**¹

1.2 Unbegleitete Kinder im Asylverfahren (UMA): Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention

Art. 25 Abs. 5 AMM-VO stellt eine Abkehr von der aktuell geltenden Regelung in Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO dar. Bisher war im Falle der Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten im Sinne von Art. 25 Abs. 2 und 3 AMM-VO der Mitgliedstaat zuständig, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz *als letztes* registriert wurde. Nun sieht die neue Regelung vor, dass der zuständigen Mitgliedstaat denjenigen ist, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz *zuerst* registriert wurde. Die neue Regelung wendet sich von der Rechtsprechung des EuGH² und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. **Die EVP kritisiert diese Abkehr und fordert das SEM auf, in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern weiterhin auf das Asylgesuch einzutreten, sofern dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Um die Vorgaben der UN-KRK einzuhalten, muss dies ein zwingendes Kriterium für den Selbsteintritt sein (Siehe auch Kapitel IV-2).**³

1.3 Unbegleitete Kinder im Asylverfahren (UMA): keine Umkehr der Beweislast bei der Beurteilung des Kindeswohls

In Bezug auf die Zuständigkeit für **unbegleitete Minderjährige** wurde bisher im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH⁴ bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten derjenige Staat als zuständiger Mitgliedstaat gesehen, in dem der letzte Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, *sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient*. Nun sieht die AMM-VO eine **Umkehr der Beweislast** bei der Beurteilung des Kindeswohls vor. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO, in denen es um die Zusammenführung des unbegleiteten Kindes mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwenden nicht mehr die Formulierung *«sofern es dem Kindeswohl dient»*, wie im früheren Art. 8 Dublin-III-VO, sondern *«sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft»*. Die EVP geht davon

1 Vgl. dazu auch Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return* vom 16 November 2017, Rn. 10 ff., aufrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf>.

2 EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

3 Die Notwendigkeit eines Selbsteintritts im Sinne des Kindeswohls zeigt auch die Formulierung in Erwägungsgrund 53 AMM-VO: *«Hat der unbegleitete Minderjährige in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass es nicht dem Kindeswohl dient, ihn auf der Grundlage einer individuellen Würdigung in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, so sollte dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des neuen Antrags zuständig werden.»*

4 EuGH, Urteil MA, BT, DA, C-648/11 vom 6. Juni 2013.

aus, dass das SEM die Anwendung dieses Artikels in der Praxis nicht verändern wird und seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommt.

Erwägungsgrund 53 AMM-VO beinhaltet zudem folgende Formulierung: *«Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten.»* In dieser Formulierung fehlt der Hinweis, dass dies nur unter Berücksichtigung des Kindeswohls gelten soll. Der Vorrang des Kindeswohls wird jedoch in Erwägungsgrund 46 AMM-VO spezifisch erwähnt, entsprechend geht die EVP davon aus, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendungspraxis auswirkt.

2. Familienschutz

Die EVP begrüsst, dass die Definition des Begriffs **«Familienangehörige»** der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die EVP jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüessen sind aus Sicht der EVP die **Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO**. Die Überarbeitung der **Beweisregeln** ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente⁵ sollten aus Sicht der EVP für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. **Die EVP fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.** Die Behörden sollten alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was *«kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte»* Indizien sind und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen berücksichtigen, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

Vorschlag:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

5 *«Die Vorschriften über die Beweise sollten eine raschere Familienzusammenführung als gemäß der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 ermöglichen. Daher muss klargestellt werden, dass ein förmlicher Beweis wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich sein sollten, wenn die Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln. Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten alle verfügbaren Informationen wie Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen berücksichtigen, um eine gerechte Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Um die frühzeitige Erkennung möglicher Fälle zu erleichtern, an denen Familienangehörige beteiligt sind, sollte der Antragsteller einen von der Asylagentur ausgearbeiteten Vordruck erhalten. Nach Möglichkeit sollte der Antragsteller den Vordruck vor der persönlichen Anhörung ausfüllen. Angesichts der Bedeutung der Feststellung einer familiären Bindung innerhalb der Rangfolge der Zuständigkeitskriterien sollten alle Fälle, an denen Familienangehörige beteiligt sind, im Rahmen der in dieser Verordnung festgelegten einschlägigen Verfahren vorrangig behandelt werden.»*

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

3. Verfahren: Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

3.1 Tonaufnahme der persönlichen Anhörung

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (aktuell Dublin-Gespräch) eine Tonbandaufnahme vorgesehen. Aus Sicht der EVP ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

Die EVP begrüsst, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben (Art. 26 Abs. 3bis). **Sie fordert aber, dass dieser Zugang keinesfalls dazu dienen darf, die Anwesenheit der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung gemäss Art. 22 AMM-VO zu ersetzen.**

In der Schweiz ist für Beschwerden im Asylverfahren lediglich eine Beschwerdeinstanz vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet jedoch grundsätzlich auf persönliche Anhörungen, obwohl in einem grossen Teil der relevanten Verfahren die Glaubhaftigkeit der beschwerdeführenden Person zu bewerten ist. Die EVP sieht deshalb einen Vorteil in der Tonbandaufnahme von Interviews auch in anderen Verfahrensschritten. Dies unter dem Vorbehalt, dass sich Asylsuchende gegen die Verwendung des Tonbandes aussprechen können, ohne dadurch ihre Mitwirkungspflicht zu verletzen. In diesem Fall soll weiterhin eine Protokollierung des Interviews erfolgen.

Gemäss dem erläuternden Bericht soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe unter anderem regeln, ob die Tonbandaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll (Art. 26 Abs. 3bis 3quater lit. A VE-AsylG). **Die EVP fordert, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen wird, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel verwendet werden dürfen.**

Vorschlag:

Art. 26 Abs. 3bis - 3quater und 4 3bis VE-AsylG

Die Befragung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/135126 erfolgt vor dem Dublin-Verfahren (Art. 26b). Sie wird auf Ton aufgenommen und zudem schriftlich zusammengefasst. Die asylsuchende Person ist darüber vorgängig zu informieren. Die Tonaufnahme ist Bestandteil der Akte.

3ter Ist die asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden, ist darauf zu verzichten und ein ordentliches Protokoll zu erstellen. Der Bundesrat kann festlegen, in welchen **weiteren** Fällen auf eine Aufnahme ausnahmsweise verzichtet werden kann.

3quater Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Tonaufnahme und der schriftlichen Zusammenfassung der Befragung nach Absatz 3bis. Er legt namentlich fest:

- a. den Zweck und die Art der Aufnahme;
- b. den Ort und die Modalitäten der Speicherung und der Archivierung der Aufnahme;
- c. die Modalitäten des Akteneinsichtsrechts;
- d. die Zugriffe auf die Aufnahme;
- e. das Vorgehen bei einer technischen Störung oder einer fehlerhaften Aufnahme.

4 Der Abgleich der Daten nach Artikel 102abis Absätze 2–3, die Überprüfung der Fingerabdrücke nach Artikel 102ater Absatz 1 sowie die Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebundenen Staat (Dublin-Staat) werden während der Vorbereitungsphase vorgenommen.

Art. 29 AsylG Anhörung zu den Asylgründen

1 Das SEM hört die Asylsuchenden zu den Asylgründen an; die Anhörung erfolgt in den Zentren des Bundes.

1bis Es zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei.

2 Die Asylsuchenden können sich zusätzlich auf eigene Kosten von einer Person und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

3 Die Anhörung wird auf Tonband aufgenommen. Die Asylsuchenden sind darüber zu informieren. Sollte eine asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden sein, wird darauf verzichtet und stattdessen ein Protokoll geführt. Dieses wird von den Beteiligten unterzeichnet.

3.2 Rechtsbehelf

Art. 43 AMM-VO kann so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind. Die EVP gibt zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgeräumt werden und nach wie vor eingeklagt werden können.

Die EVP spricht sich dezidiert gegen die entsprechende ausdrückliche Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus.

Vorschlag:

~~Art. 107a, Abs. 4 VE-AsylG: Die Beschwerdegründe richten sich nach Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1351.~~

4. Haft zum Zweck der Überstellung

Weitere Neuerungen betreffen die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung, deren Dauer sich verkürzt, während die Haftgründe ausgeweitet werden. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird neu als zusätzlicher Haftgrund erwähnt (Art. 44 Abs. 2 AMM-VO). **Die EVP fordert, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung, wie in der AMM-VO vorgesehen, nur als letzte Massnahme angewendet wird.**

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMM-VO ist eine Einzelfallprüfung der Haft und Haftdauer notwendig. Diese muss auch begründet werden. Eine pauschale Kurzbegründung von Ausländerhaft genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.⁶ **Die EVP fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen wird.** Dies ist besonders wichtig, wenn die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft nicht automatisch, sondern nur auf Antrag der inhaftierten Person von einer richterlichen Behörde überprüft wird (Art. 80a AIG).

Vorschlag:

Art. 76a VE-AIG

Abs. 6: Die Anordnung der Dublin-Haft sowie die Haftdauer müssen im Einzelfall begründet werden.

5. Tatbestände für die Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen im Falle von Flüchtigkeit und Verweigerung sowie Verhinderung von Überstellungen sollen auf bis zu drei Jahre verlängert werden können (Art. 46 AMM-VO). Ausserdem werden bei den Überstellungsfristen zusätzliche Kriterien zur Verlängerung eingefügt.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- **Flüchtigkeit** der betreffenden Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Die Ausweitung an und für sich kritisiert die EVP nicht, da damit die Familieneinheit gewahrt werden soll. Allerdings sollte die Meldung einer Fluchtgefahr nicht vorschnell erfolgen, da sie kaum rückgängig zu machen ist und zu problematischen Ergebnissen führen kann. Einheitliche Kriterien zur Feststellung von Fluchtgefahr sind daher unerlässlich.
- **«Sich der Überstellung körperlich widersetzen»:** Diese Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- **«Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen»:** Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.

⁶ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

- **«Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen»:** Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der EVP unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung birgt die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.⁷ Dem ist vorzubeugen, indem in längerfristigen Krankheitsfällen oder bei drohender massgeblicher Gesundheitsverschlechterung durch die Überstellung ein Selbsteintritt angeordnet wird (siehe Kapitel IV-2). Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der EVP keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die EVP klare und transparente Regelungen für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Zusätzlich wurden die Gründe für die Annahme einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet und präzisiert. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer sog. Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert die EVP eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht.** Zusätzlich regt die EVP an, auch die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid zwingend in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

VI. Umsetzung Überprüfungsverordnung (Screeningverfahren) – Verordnung (EU) 2024/1356

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländerinnen und Ausländer dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren.

Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die EVP wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängigen Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

1. Rechtsvertretung

Die Überprüfung wird in der Schweiz Teil der Vorbereitungsphase sein. Der Entwurf des Bundesrates sieht jedoch vor, dass die unentgeltliche Beratung und **Rechtsvertretung** erst *nach* Abschluss des Screenings

⁷ Z. B. Médecins du Monde (MdM), *Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations*, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/17i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdelli, H. und Grimm, S., "A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany", *Frontiers in psychiatry*, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>

gewährleistet wird (allgemeine Regelung vorgesehen in Art. 102h Abs. 1 sowie für Verfahren am Flughafen in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Aus Sicht der EVP ist die vorliegende Lösung zu korrigieren:

- Erstens widerspricht es dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016, wonach jeder asylsuchenden Person *ab Beginn der Vorbereitungsphase* und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet (geregelt in Art. 102h Abs. 1 AsylG). Der Rechtsschutz dient als wichtiges Bindeglied zwischen den Asylsuchenden und den übrigen Akteuren des Verfahrens.
- Zweitens braucht es den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen. Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem «eine Mitwirkung der Rechtsvertretung» im Sinn von Art. 102j AsylG (Teilnahme der Rechtsvertretung) notwendig ist. Asylsuchende müssen adäquat über den Ablauf der Verfahren und ihre Rechte – darunter das Recht, ein Asylgesuch zu stellen – informiert werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Screening mit einem direkten Rückkehrentscheid enden kann, wenn ein Ausländer oder eine Ausländerin während der Überprüfung kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Überprüfungsverordnung (Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen – Überprüfungs-VO)). Ausserdem ist das Screening ein relevanter Verfahrensschritt, denn die dort gemachten Angaben werden in den späteren Verfahren verwendet. So ist beispielsweise die Dokumentation von Familienangehörigen im Schengenraum essenziell, da dies im späteren Verfahren zu einer Familienzusammenführung oder einer Relocation führen kann (Art. 17 Abs. 1 (g) Überprüfungs-VO). Nur der Einbezug der unabhängigen Rechtsschutzakteure kann zudem sicherstellen, dass Asylsuchende wirksam von ihrem Recht Gebrauch machen können, Fehler im Screening-Verfahren (ZB im Formular) zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 Überprüfungs-VO). Der unabhängige Rechtsschutz soll zudem Freiheitsbeschränkungen und die Unterbringung der betroffenen Personen überprüfen können.
- Drittens ist es essenziell, dass der unabhängige Rechtsschutz – der über mehr Erfahrung und Expertise bezüglich Vulnerabilitäten verfügt – beim wichtigen Vulnerabilitäts-Screening involviert ist. Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 denn auch explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz wurde in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert, unter anderem vom Europarat⁸ (GRETA), dem UNHCR⁹ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter¹⁰ (NKVF). Die Identifizierung von Vulnerabilitäten ist ein sensibles und komplexes Verfahren, das spezielle Fähigkeiten und besondere Aufmerksamkeit erfordert.

8 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), *Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round*, 20. Juni 2024, aufrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>.

9 UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, aufrufbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf.

10 NKVF, *Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022*, Dezember 2022, aufrufbar unter: <https://backend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>.

2. Zuständigkeit

Der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes hat Folgeimplikationen für den Ort des Screenings, respektive die zuständige Behörde. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass grundsätzlich die Kantone für die Durchführung des Screenings zuständig sind – ausser, wenn eine Person unmittelbar nach Aufgriff und vor Beginn des Screenings um Asyl ersucht. In diesem Fall erfolgt das Screening in einem Bundesasylzentrum (BAZ) durch den Bund. Beim Screening im BAZ wäre der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aufgrund der bestehenden Strukturen vergleichsweise einfach sicherzustellen. Im Falle eines Screenings in den Kantonen wären beispielsweise zusätzliche Mandate an die kantonalen Rechtsberatungsstellen denkbar. In jeder Variante sind die zusätzlichen Aufgaben des Rechtsschutzes im AsylG (Kapitel 8) zu ergänzen und finanziell zu entschädigen.

Da das Screening ein umfassendes Verfahren mit Vulnerabilitätsüberprüfung, Pflichten zur Bereitstellung von Informationen (Art. 11 Überprüfungs-VO) und gegebenenfalls Befragungen zu asylrelevanten Themen darstellt (siehe dazu auch Kapitel VI-3), ist eine einheitliche Durchführung mit Blick auf die Qualitätssicherung zentral. **Aus Sicht der EVP hätte eine gesamtschweizerische Durchführung durch den Bund deshalb einige Vorteile.**

Im Minimum fordert die EVP, dass **einheitliche Standards** für die Durchführung aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig. Des Weiteren sollen die Behörden vor Beginn des Screening-Verfahrens ausdrücklich auf die Möglichkeit hinweisen, dass ein Asylgesuch gestellt werden kann. Bestehen zudem Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss davon ausgegangen werden, dass dem so ist und eine Verweisung an ein BAZ erfolgen.

3. Festhaltung

Die Überprüfungs-VO schreibt in Art. 6 vor, dass den betroffenen Personen während der Dauer des Screenings die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengen-Staats zu verweigern ist. Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Asylsuchenden der zuständigen Behörde deshalb *«während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen»*. Dies gilt sowohl beim Screening am Flughafen als auch beim Screening im Hoheitsgebiet (Art. 9b und 9c VE-AIG).

Aus Sicht der EVP ist in der Umsetzungsvorlage des Bundesrates nicht klar geregelt, wie das *«zur Verfügung stehen»* beim Screening im Landesinneren erfolgen soll. Insbesondere ist nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen kann, wie eine Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen untergebracht werden sollen.

Eine Inhaftierung während des Screening-Verfahrens sollte nicht automatisch erfolgen. Nur sofern Ausländerinnen und Ausländer ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahren verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie überhaupt ausnahmsweise kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-AIG). Die EVP fordert deshalb eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als *ultima ratio* nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen konkreten Kriterienkatalog – insbesondere was die Gefahr vermeintlichen

Untertauchens anbelangt. Sie verweist in diesem Zusammenhang überdies auf ihre Bemerkungen zu Haft in Kapitel V-4.

4. Gegenstand der Überprüfung

4.1 Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität

Die Überprüfungs-VO enthält in Art. 8 Abs. 5 eine Liste an Punkten, welche während des Screenings überprüft werden sollen. Der Bundesrat übernimmt diese Liste und will sie an drei Stellen ins nationale Recht überführen (in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG, Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG und Art. 26 Abs. 1quater a VE-AsylG). Dabei weicht er jedoch dreimal von der EU-Regelung ab. **Die EVP fordert, dass die Formulierung an jene der EU-Verordnung angepasst wird (vorläufige Prüfung der "Vulnerabilität" statt "Schutzbedürftigkeit"), denn der Schutzbedarf ist erst in einem nachfolgenden, umfassenden Asylverfahren abzuklären.**

4.2 Screening im Landesinnern

Beim Screening im Landesinnern ist Art. 9c VE-AIG anwendbar. Unterschieden werden muss dabei zwischen zwei Konstellationen: 1) die Person bittet vor dem Screening um Asyl, 2) die Person bittet während des Screenings um Asyl. Im ersten Fall wird die Person an ein BAZ verwiesen und das SEM ist für ein Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs.1^{bis} und Art. 1^{quater} VE-AsylG zuständig. Im zweiten Fall ist grundsätzlich die kantonale oder kommunale Polizeibehörde zuständig für das Screening (Art. 9c Abs. 1 VE-AIG). Im Gegensatz zu Art. 9b VE-AIG fehlt hier jedoch eine Aufzählung der Elemente der Überprüfung durch die Behörden. **Die EVP fordert deshalb, dass in Art. 9c analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.**

5. Ausgang Screening – Anfechtbarkeit

Aus Sicht der EVP muss jede Entscheidung aus dem Screening in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Sie verlangt eine entsprechende Ergänzung im Gesetz. Da es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt, muss einen Rechtsschutz möglich sein.

6. Überwachungsmechanismus

Die EVP betont die Wichtigkeit eines **unabhängigen Überwachungsmechanismus**, der gemäss Art. 10 der Überprüfungs-VO in jedem Schengen-Staat einzurichten ist. Dieser Mechanismus soll die Einhaltung des Völkerrechts und der Grundrechte während des Screenings überprüfen. Aus Sicht der EVP kommt der Unabhängigkeit und Wirksamkeit des jeweiligen Organs höchste Bedeutung zu. Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), die für diese Rolle in der Schweiz vorgesehen ist, muss mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden.

VII Krisen-Verordnung – Verordnung (EU) 2024/1359

Die Krisen-VO ist für die Schweiz nur in Teilen relevant. Diese betreffen Abweichungen von den Fristen der AMM-VO.

Daneben sieht die Verordnung für gewisse Fälle erhöhter Migrationsherausforderungen oder höherer Gewalt Möglichkeiten zur Abweichung von gesetzlichen Vorgaben vor. **Die EVP fordert, dass die Schweiz in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweicht**, denn erstens darf staatliche Überforderung nicht auf Kosten der Rechte der Schwächsten ausgetragen werden. Zweitens gehören die entsprechenden Artikel der Krisen-VO ohnehin nicht zum Schengen-Besitzstand. **Sollten die Europäische Kommission und der Rat gemeinsam beschliessen, dass eine Krisensituation vorliegt, fordert die EVP, dass die Schweiz Massnahmen ergreift, um Staaten mit grösseren Herausforderungen solidarisch zu unterstützen.**

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht die EVP insbesondere sog. *Instrumentalisierungen* sehr kritisch – sowohl den Begriff als auch die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten. Krisen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern höchst wahrscheinlich werden. Seit Jahren dokumentieren zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU. Unter dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt. **Die EVP fordert, dass weder die EU noch die Schweiz derartige Situationen als Rechtfertigung missbrauchen, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.**

VIII. Subsidiärer Schutz

Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die EVP die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. **Die EVP fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.**

Die EVP fordert einen einheitlichen, langfristigen humanitären Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Die EVP setzt sich unabhängig von der Übernahme der in dieser Vernehmlassung relevanten Gesetzesanpassungen in erster Linie für eine generelle Verbesserung und Vereinheitlichung des F- und S-Status ein. Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus ist ergänzend dazu zu sehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

L. Studer

Lilian Studer
Präsidentin EVP Schweiz

A. Würzer

Alex Würzer
Generalsekretär EVP Schweiz

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD

Bern, 4. November 2024 / SO
20241114_VL_EU_Migrations_Asympakt_d

Elektronischer Versand: helena.schaer@sem.admin.ch, gael.buchs@sem.admin.ch, michelle.truffer@sem.admin.ch, vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asympakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Die FDP.Die Liberalen begrüsst die neuen Massnahmen im Rahmen des EU-Migrations- und Asympakts, insbesondere die verstärkte Umsetzung von Asylverfahren und Rückführungen an den EU-Aussengrenzen. Diese Massnahmen tragen dazu bei, irreguläre Migration zu reduzieren und den Druck auf die inneren Mitgliedstaaten zu verringern. Die Schweiz ist zwar nicht direkt Teil dieser Herausforderung, aber profitiert durch Dublin. Für die Schweiz ist es von zentraler Bedeutung, sich aktiv an diesen Entwicklungen zu beteiligen, um eine effektive Steuerung der Migration sicherzustellen und Sekundärmigration zu verhindern. Es wird daher empfohlen, dass der Bund die Möglichkeit einer freiwilligen Beteiligung an diesen Massnahmen zügig prüft.

Die Partei lehnt jedoch eine Teilnahme an einem freiwilligen Solidaritätsmechanismus, der eine Aufnahme von Asylsuchenden aus Italien, Griechenland oder Spanien vorsieht, entschieden ab. Stattdessen soll die Schweiz ihre Ressourcen gezielt in Massnahmen investieren, die die Situation an den Aussengrenzen stabilisieren und eine effektive Rückführung von Migranten ohne Bleiberecht sicherstellen.

Vorschläge zur Umsetzung im Schweizer Recht:

- 1. Angleichung der Bedingungen für Asylverfahren:** Die gesetzlichen Anpassungen sollen sicherstellen, dass Asylsuchende in der Schweiz nicht bessergestellt sind als diejenigen, die an den Schengen-Aussengrenzen ein Verfahren durchlaufen. Dies betrifft die Unterbringung, den Zugang zur medizinischen Versorgung, das Grenzverfahren sowie die gewährten Sozialleistungen. Diese Angleichung ist notwendig, um den Anreiz für eine illegale Weiterreise in die Schweiz zu minimieren.
- 2. Stärkung des Vollzugs und der Rückführung:** Die Partei fordert eine konsequente Anwendung der Dublin-Verordnung, um die Rückführung von Asylsuchenden, die

bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Gesuch gestellt haben, zu gewährleisten.
Darüber hinaus sollen Drittstaaten, die sich weigern, abgewiesene Migranten zurückzunehmen, stärker unter Druck gesetzt werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen

Der Präsident



Thierry Burkart
Ständerat

Der Generalsekretär



Jonas Projer



GRÜNE Schweiz
Meret Grob
Waisenhausplatz 21
3011 Bern

Meret.grob@gruene.ch
031 326 66 17

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Eingereicht per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch,
michelle.truffer@sem.admin.ch,
helena.schaer@sem.admin.ch,
gael.buchs@sem.admin.ch

Bern, 14. November 2024

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Einladung und äussern uns wie folgt.

1. GEAS löst keine Probleme, sondern schafft im Gegenteil neue Verletzungen der Grundrechte

Die GRÜNEN im Europäischen Parlament haben den Pakt auf europäischer Ebene fundamental kritisiert.¹ Die GRÜNEN Schweiz teilen ihre umfassende Kritik an der Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS): Der europäische Asyl- und Migrationspakt wird die unerträgliche Situation an den EU-Aussengrenzen nicht lösen. Er wird kaum dazu beitragen, Migration besser zu steuern: statt sichere Fluchtwege zu stärken schafft

¹ Vgl. <https://www.greens-efa.eu/de/artikel/press/migration-pact-fails-to-deliver-real-solidarity-respect-for-fundamental-rights>

er mehr Rechtlosigkeit und Bürokratie. Die Inhaftierung von Schutz suchenden Familien und Kindern an den EU-Aussengrenzen und die generelle Schwächung der Rechte Geflüchteter steht im Widerspruch zu den Grundwerten der Europäischen Union ebenso wie der Schweiz.

Die GRÜNEN kritisieren den Bundesrat dafür, dass er in seinen bisherigen Stellungnahmen die GEAS-Reform unverständlich positiv gewürdigt hat. Dies verschleiert, dass die Reform nicht nur massive Verletzungen der Grundrechte an den Aussengrenzen in Kauf nimmt und mit der neuen EURODAC-Verordnung ein massives neues Überwachungsdispositiv schafft, das mit dem Kern des Asylrechts nichts mehr zu tun hat, sondern gleichzeitig erneut kein verbindliches System einer geteilten Verantwortung aller Dublin-Staaten für die Aufnahme Schutzbedürftiger schafft. Das Unrecht an den Grenzen wird institutionalisiert – der Geburtsfehler des Dublin-Systems aber bleibt. Dies wäre gleich, wie wenn in der Schweiz der Kanton Tessin als südlicher Grenzkanton den grössten Teil aller Asylsuchenden aufnehmen müsste – währenddem die anderen Kantone sich auf freiwilliger Basis an einem Solidaritätsmechanismus beteiligen würden, bei welchem man sich nicht einmal konkret zur Übernahme von Flüchtlingen verpflichten müsste, sondern durch finanzielle Beiträge an das Grenzwachtkorps freikaufen könnte.

2. Es braucht wesentliche Ergänzungen zur vorgesehenen Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum Schengen-/Dublin-Besitzstand

In unserer Stellungnahme werden wir im Folgenden den Fokus auf die gesetzgeberische Reaktion der Schweiz legen.

Die GRÜNEN werden ihre grundlegende Haltung zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum Schengen-/Dublin-Besitzstand davon abhängig machen, wie der Bundesrat und das Parlament sich zu den folgenden zentralen Forderungen stellen:

Die Schweiz muss **einen neuen subsidiären Schutzstatus schaffen** für alle heutigen sogenannte vorläufig Aufgenommenen mit:²

- a. Erteilung einer **Aufenthaltsbewilligung** (statt der aktuellen Duldung),
- b. Angleichung der **Statusrechte** an die neue EU Qualifikationsverordnung Art. 32-36,
- c. Gewährleistung der **Reisefreiheit** zumindest innerhalb des Schengen-Raums,
- d. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an Art. 51 AsylG und Umsetzung der EGMR- Rechtssprechung zum **Recht auf Familiennachzug**,
- e. Übernahme der Voraussetzungen für einen **Daueraufenthaltstitel nach fünf Jahren** (analog zu Art. 4 und 5 2003/109/EG),
- f. **Abschaffung der Meldepflicht** bei Stellenantritt

² Dies kann als erster Schritt erfolgen zur von den GRÜNEN geforderten generellen Verbesserung und Vereinheitlichung der Status F und S (vgl. Motion 24.4086)

2. Die Schweiz als Binnenland und Profiteurin des Dublin-Systems muss sich am sogenannten Solidaritätsmechanismus unter den Dublin-Ländern beteiligen mit einer verbindlichen **Zusicherung zur anteilmässigen Übernahme Schutzsuchender**.³
3. Die Schweiz muss die **Dublin-Souveränitätsklausel nutzen**, um solidarischer und grosszügiger selbst auf Asylgesuche einzutreten, wobei neben der Möglichkeit zum Selbsteintritt aus humanitären Gründen im Einzelfall auch **allgemein verbindliche Kriterien für zwingende nationale Selbsteintritte** zu schaffen sind.⁴
4. Die Schweiz muss sich erneut tatsächlich am **Resettlement** beteiligen.⁵
5. Die Schweiz muss ihre äusserst restriktive **Vergabe humanitärer Visa** lockern.

³ Dies wäre auch die einzig logische Konsequenz aus den Ausführungen des Bundesrats im Erläuternden Bericht, S. 217/222ff.

⁴ vgl. dazu die Stellungnahme der SFH (Kapitel 4.2) und die Stellungnahme des Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich (Kapitel 2.4, Abschnitt Art. 35: Ermessensklauseln), deren Kriterienkatalog die GRÜNEN unterstützen.

⁵ aktuell macht der Bund die Beteiligung am eigentlich beschlossenen Resettlement von der Zustimmung der Kantone abhängig. Stattdessen soll künftig mit einer Anpassung des Resettlements an die schwankenden Asylgesuchszahlen eine kontinuierliche Auslastung der Asylstrukturen erzielt werden, vgl. dazu Motion 24.4097

3. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesänderungen

Für detaillierte juristische Begründungen der folgenden Bemerkungen verweisen die GRÜNEN zustimmend auf die Vernehmlassungen des «Bündnis unabhängiger Rechtarbeit im Asylbereich» (künftig abgekürzt als BURA) und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, deren zusätzliche Forderungen wir ebenfalls unterstützen.

Eine fehlende eigene Stellungnahme der GRÜNEN zu einem Punkt des Vorentwurfs ist in diesem Sinne nicht als Zustimmung zu werten.

<i>EU-Verordnung</i>	<i>Relevante Artikel im Vorentwurf (VE)</i>
----------------------	---

Änderungen im VE-AIG

Ü-VO

Bemerkungen zu Art. 9b/9c zum Screening:

Das Screening soll nicht durch die Kantone oder andere Akteure erfolgen, sondern zentral in den BAZ. Auch der Datenzugang zu Eurodac ist entsprechend auf das SEM zu begrenzen. Dies würde auch einer «effizienten und einheitlichen Umsetzung» zuträglich sein, wie dies der Bundesrat in seinen Erläuterungen erwähnt. Das Screening darf inklusive allfälliger Festhaltung maximal drei Tage dauern.

Die Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG ist von Anfang an zu gewährleisten. Die im VE-AIG vorgeschlagene Bestimmung verletzt den zentralen Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016, wonach jeder asylsuchenden Person ab Beginn der Vorbereitungsphase und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet. Die Rechtsvertretung soll auch die Freiheitsbeschränkungen und die Unterbringung überprüfen können.

Eine Festhaltung kann gemäss Art. 73 VE-AIG explizit nur dann erfolgen, wenn Ausländer*innen ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahrens verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen. Bei einer allfälligen Festhaltung hat spätestens nach 48h eine richterliche Überprüfung zu erfolgen. Weil Art. 8 Abs. 8 der Ü-VO in seinen Bestimmungen zum Lebensstandard auf die EU-Grundrechtscharta verweist, welche für die Schweiz keine Gültigkeit hat, müssen neu die gleichen Garantien in der Schweiz gesetzlich explizit geregelt werden, was im VE aktuell fehlt.

Im Screening soll analog zu den EU-Verordnungen nicht die «Schutzbedürftigkeit», sondern die «Vulnerabilität» abgeklärt werden. Diesbezüglich soll eine äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie erfolgen. Die Feststellung der «Schutzbedürftigkeit» dagegen ist ein Teil des eigentlichen Asylverfahrens.

Das Resultat des Screenings muss in Form einer anfechtbaren Verfügung mitgeteilt werden.

Auch für den Fall einer direkten Rückkehrentscheidung als Resultat des Screenings muss das Gesetz das folgende Verfahren (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel) explizit festhalten.

- Ü-VO Bemerkungen zu Art. 9d: Im Entwurf fehlen die notwendigen Vorkehrungen für ein wirksames Grundrechtsmonitoring, wie dies die SFH (Kapitel 8.1) und BURA (Kapitel 3.2, Unabhängiger Überwachungsmechanismus) in ihrer Stellungnahme fordern. Im Rahmen des Überwachungsmechanismus soll eine Weisungsbefugnis verankert werden, die mindestens jährliche Berichterstattung muss öffentlich zugänglich sein.
- AMM-VO Bemerkungen zu Art. 64a: Erhöhung der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf drei Wochen. Die aktuelle Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen ist am untersten Rand der Bandbreite in AMM-VO Art. 43 (2), welche eine Beschwerdefrist zwischen einer und drei Wochen vorzieht.
- AMM-VO Neuer Art. 73c: Formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests sind für den Familiennachzug nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.
- Grundsatzbemerkung zum Familienbegriff: auf der Flucht gegründete Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug, entsprechend eingeschlossen werden.
- AMM-VO Bemerkungen zu Art. 76a: Die Dublin-Haft zum Zweck der Überstellung muss, gemäss AMM-VO, nur als allerletzte Massnahme angewendet werden, auf eine Inhaftierung von Kindern und Familien/Elternteilen ist generell zu verzichten. Die Anordnung der Haft und Haftdauer muss individuell begründet werden. Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit muss von Amts wegen richterlich aufgrund einer mündlichen Verhandlung überprüft werden. Für die Dauer des Verfahrens muss allen Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, eine kostenlose unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet werden.
- Die Haftdauer (Abs. 3 Bst. a) ist auf maximal drei Wochen zu limitieren, die vorgeschlagene Dauer von vier Wochen ist mit den Vorgaben der AMM-VO nicht kompatibel.
- Eurodac-VO Bemerkungen zu Art. 109quater Abs. 2/Art. 102aquater Abs. 2: Der Zugriff von Strafverfolgungsbehörden darf nicht durch die EAZ (Fedpol) geprüft werden, sondern muss einer unabhängigen richterlichen Überprüfung unterliegen.

Änderungen im VE-AsylG

- Ü-VO Bemerkungen zu Art. 21b: Im Entwurf fehlen die notwendigen Vorkehrungen für ein wirksames Grundrechtsmonitoring, wie dies die SFH (Kapitel 8.1) und BURA (Kapitel 3.2, Unabhängiger Überwachungsmechanismus) in ihrer Stellungnahme fordern. Im Rahmen des Überwachungsmechanismus soll eine Weisungsbefugnis verankert werden, die mindestens jährliche Berichterstattung muss öffentlich zugänglich sein.
- AMM-VO Bemerkungen zu Art. 26 Abs. 3bis - 3quater und 4: Die Tonaufnahmen sind zu befürworten und auch für Anhörungen gemäss Art. 29 AsylG vorzusehen unter folgenden Voraussetzungen: die Aufnahme darf nie die persönliche Anwesenheit der Rechtsvertretung ersetzen. Alle Tonaufnahmen müssen den Betroffenen und ihrer Rechtsvertretung über ein ausreichend geschütztes System im Rahmen des Akteneinsichtsrechts jederzeit online zugänglich sein. Die Tonaufnahme bedarf der freiwilligen Zustimmung durch Asylsuchende, die Ablehnung ist keine Verletzung der Mitwirkungspflicht, dann wird ein Protokoll geführt.
- AMM-VO Bemerkungen zu Art. 89b: Die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Falle einer Nicht-Überstellung ist ersatzlos zu streichen. Vgl. Argumentation SFH.
- Eurodac-VO Bemerkungen zu Art. 99: Auf die Erfassung von Biometrischen Daten Minderjähriger ist explizit zu verzichten. Eventualiter ist zumindest im Sinne der Eurodac-VO (Art. 15-26) auf die Erfassung der Daten von Kindern unter sechs Jahren zu verzichten.
- AMM-VO Bemerkungen zu Art. 107a, Abs. 4: ersatzlos streichen – wie die SFH einleuchtend ausführt, könnte diese Bestimmung als unzulässige Einschränkung des Beschwerderechts interpretiert werden.
- AMM-VO Bemerkungen zu Art. 108 Abs. 3: Erhöhung der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf drei Wochen, die aktuelle Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen ist am untersten Rand der Bandbreite in AMM-VO Art. 43 (2), welche eine Beschwerdefrist zwischen einer und drei Wochen vorzieht.

Weitere Änderungen

- Krisen-VO Wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet, soll die Schweiz auf das Asylgesuch selbst eintreten
- AMM-VO Die Garantien der Aufnahmerichtlinie müssen explizit in das nationale Recht aufgenommen werden, vgl. BURA, Kapitel 7.2

Wir danken für die Kenntnisnahme. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Handwritten signatures of Lisa Mazzone and Meret Grob. The signature of Lisa Mazzone is on the left, and the signature of Meret Grob is on the right. A long horizontal line connects the two signatures.

Lisa Mazzone
Präsidentin

Meret Grob
Fachsekretärin

IGrünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Per E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

14. November 2024

Ihr Kontakt: Noëmi Emmenegger, Geschäftsführerin der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt und die damit notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe Stellung nehmen zu dürfen. Nachfolgend finden Sie unsere Einschätzungen und Überlegungen zur Vernehmlassungsvorlage.

Allgemeine Haltung

Der europäische Kontinent steht seit Jahren unter wachsendem Druck im Asylbereich. Die Flucht- und Migrationsbewegungen haben weltweit zugenommen. Diese Entwicklungen lassen sich unter anderem auf eine hohe Zahl bewaffneter Konflikte, den Klimawandel und die daraus resultierenden klimatischen Veränderungen sowie auf die Perspektivlosigkeit in vielen Ländern zurückführen. Dass Europa aufgrund seiner politischen Stabilität, Rechtssicherheit und wirtschaftlichen Stärke nicht nur für schutzbedürftige Menschen, sondern auch für andere Personen attraktiv ist, kann nicht ignoriert werden. Migration und Asyl sind grenzüberschreitende Phänomene, die nur durch internationale Zusammenarbeit wirksam bewältigt werden können.

Seit ihrem Beitritt zum Dublin-Raum arbeitet die Schweiz eng mit der EU im Asylwesen zusammen. Sie leistet einen wertvollen Beitrag, etwa mit ihrer personellen und finanziellen Beteiligung bei Frontex zum Schutz der EU-Aussengrenze oder mit Lösungsansätzen, die von EU-Staaten übernommen werden. Die Schweiz profitiert aber auch massgeblich von dieser engen Kooperation. Durch das Dublin-Verfahren kann die Schweiz Tausende von Asylgesuchen an zuständige Dublin-Staaten überstellen, was zur Entlastung bei irregulärer Migration beigetragen hat. Der EU-Migrations- und Asylpakt, der nach intensiven Verhandlungen verabschiedet wurde, zielt darauf ab, das Asylsystem zu stärken und insbesondere die Länder an den EU-Aussengrenzen zu entlasten. Ein robustes und krisenfestes europäisches Asylsystem liegt auch im Interesse der Schweiz und hat eine grössere Wirkung als alle inländischen Massnahmen.

Zur Vorlage

Wir Grünliberalen begrüssen die Übernahme der Rechtsgrundlagen des EU-Migrations- und Asylpakts und die entsprechenden Gesetzesanpassungen, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen werden. Wir sind überzeugt, dass die EU mit dem Asyl- und Migrationspakt einen bedeutenden Schritt in der Weiterentwicklung des europäischen Asylsystems gemacht hat, der einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der europäischen Länder, der Bevölkerung und der Schutzsuchenden leistet. Die EU nimmt darin verschiedene Elemente auf, welche in der Schweiz seit der Reform 2019 angewendet werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen. Bei Fragen stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrat Beat Flach und Ständerätin Tiana Moser, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident

Noëmi Emmenegger
Geschäftsführerin der Bundeshausfraktion



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
3003 Bern

per Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

helena.schaer@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

gael.buchs@sem.admin.ch

Bern, 16.10.2024

Vernehmlassungsantwort zur Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakt

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung.

Der EU-Migrations- und Asylpakt wurde im Frühling von der EU verabschiedet. Er ist das Resultat eines langjährigen politischen Prozesses und besteht aus insgesamt zehn Rechtstexten. Davon fallen fünf in den Geltungsbereich des Schengen- oder des Dublinabkommens. Diese sind für die Schweiz bindend. Als Unterzeichnerin der genannten Abkommen ist sie zur Übernahme von deren Weiterentwicklungen verpflichtet.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) teilt das Bestreben des Bundesrats nach einem funktionierenden, krisenresistenten und gerechten europäischen Migrations- und Asylsystem. Der SGB hat jedoch grosse Bedenken, dass die vorliegende Reform des Gemeinsamen europäischen Asylsystems (GEAS) zur Erreichung dieser Ziele führt. Auch in Zukunft werden die Staaten an den Schengen-Aussengrenzen die grössten Lasten tragen müssen. Anstelle einer solidarischen Lastenverteilung, erhalten sie das Recht, standardisierte Schnellverfahren durchzuführen. Der SGB sieht darin eine Abkehr von den Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention. Er fordert den Bundesrat auf, sich auf internationaler und nationaler Ebene mit Vehemenz für die Verteidigung eines menschenwürdigen und menschenrechtskonformen Asyl- und Migrationssystems einzusetzen.

Der Bundesrat hat für die Übernahme der fünf verbindlichen Verordnungen vier separate Vorlagen erstellt. Besonders problematisch sind aus Sicht des SGB folgende Anpassungen:

1. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung «Asylum and Migration Management Regulation» (AMMR-Verordnung) und der Krisenverordnung: Die AMMR-Verordnung löst die Dublin-III Verordnung ab und schliesst inhaltlich daran an. Das Dublin-Prinzip wird beibehalten und in gewissen Punkten verschärft.
 - Die Überstellungsfrist, die Dauer bis die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylverfahrens an einen anderen Staat übergeben wird, darf anstelle von maximal 18 Monaten neu 3 Jahre betragen. Die betroffenen Personen sind damit noch länger im Unklaren, wo sie sich mittel- oder langfristig niederlassen können.

2. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung: Als Teil des Schengenbesitzstandes ist die Verordnung theoretisch bindend für die Schweiz und unterliegt deshalb der Zustimmung des Parlaments sowie dem fakultativen Referendum. In der Praxis bedingt die Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung allerdings keine Anpassungen des inländischen Rechts, da die Schweiz, mit Ausnahme von Flughäfen, keine direkte Schengen-Aussengrenze aufweist.
 - Die Verordnung erlaubt den Staaten an den Schengen-Aussengrenzen, Geflüchtete – je nach Herkunftsland – in gesonderten Asylverfahren zu behandeln oder unter «Fiktion der Nichteinreise» in sichere Drittstaaten zurückzuweisen.
3. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung Eurodac-Verordnung: Das europäische Fingerabdruckidentifizierungssystem (Eurodac) kann künftig mit anderen europäischen Datenbanken verknüpft werden. Zudem sinkt das Mindestalter für die Registrierungspflicht von vierzehn auf sechs Jahre. Damit sollen die Dublin-Verfahren (siehe AMMR-Verordnung) beschleunigt und missbräuchliche Mehrfachgesuche einfacher identifiziert werden.
4. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung: Personen, die sich illegal im Schengenraum aufhalten, sollen mittels Eurodac und anderen Datenbanken einheitlich identifiziert und auf Gesundheits- und Sicherheitsrisiken geprüft werden. Dieser Prozess soll die Zuweisung in das passende Verfahren (Asyl, Überstellung, Rückführung, Haft) beschleunigen.

Die vorliegenden Änderungen des Asyl- sowie des Ausländer- und Integrationsgesetzes sieht der SGB kritisch. Er ist besorgt, dass die Massnahmen zur Vereinheitlichung und Beschleunigung des Asyl- und Migrationssystems auf Kosten von menschenunwürdigen Lebensumständen von Migrantinnen und Migranten gehen. Ein Teil der neuen Regeln stellt den Zugang zu einem vollwertigen individuellen Asylverfahren in Frage. Der SGB fordert den Bundesrat auf, seinen Spielraum für Nachbesserungen maximal auszunutzen, ohne dabei die Schengen- und Dublin-Assoziierung aufs Spiel zu setzen.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat und Chefökonom

Bern, 25. Oktober 2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern



helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans, Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen. Die SP steht hinter einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Migrationspolitik. Der Status quo ist jedoch keine Option. Das heutige europäische Asylsystem ist ein schwaches System, das immer, wenn der Migrationsdruck steigt, an seine Grenzen stösst. Es ist nicht krisenresistent. Die SP Schweiz unterstützt deshalb die Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakt im Sinne einer gemeinsamen und solidarischen Migrationspolitik. Unter anderem auch deshalb, da die Schweiz an vielen Verschlechterungen für die Rechte Geflüchteter, welche der EU-Migrations- und Asylpakt mit sich bringt, nicht beteiligt ist. Nichtsdestotrotz sehen wir auch die Verschlechterungen, welche die Schweiz mitträgt. Notwendig sind zudem viele Verbesserungen in der Schweizer Umsetzung, auf welche nachfolgend eingegangen werden soll.

1 **Kommentare zu einzelnen Massnahmen**

1.1 **Grundsätzliche Kritik am EU-Migrations- und Asylpakt**

Vorab möchten wir festhalten, dass die SP Schweiz den EU-Migrations- und Asylpakt seit jeher kritisch betrachtet. Dieser beinhaltet unserer Ansicht nach viele problematische Aspekte. Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl werden neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die jedoch das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht zu lösen vermögen. Bereits das heutige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beinhaltet Rechte und Pflichten. Die Problematik besteht in der mangelhaften Einhaltung der Regeln durch die europäischen Staaten, zum Beispiel in Bezug auf die adäquate Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Diese Praxis, die auch vor Zurückweisungen, unmenschlicher Behandlung und Menschenrechtsverletzungen keinen Halt macht, ist unter keinen Umständen zu rechtfertigen. Um eine solidarische und menschliche Asylpolitik gewährleisten zu können, ist somit von überaus grosser Bedeutung, dass sich alle Staaten an die Rechte und Pflichten aus dem Migrationspakt halten. Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem hätte mit der vorliegenden Reform besser adressiert werden müssen. Denn ein Kernbestandteil des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in

1

den eine asylsuchende Person zuerst eingereist ist – bleibt mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten und geänderter Regelungen insgesamt sogar noch zunehmen. Der Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umsiedlungen ist deshalb zur besseren Verteilung von Verantwortung dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüßen. Die SP Schweiz kritisiert jedoch, dass der Pakt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit verschafft, sich genau davon loszukaufen. Um wahre Solidarität zu garantieren, kann einzig die Massnahme des Relocation (Umsiedlung) gewählt werden.

In der öffentlichen Diskussion um Asylpolitik nimmt zudem die sog. Sekundärmigration viel Raum ein. Verschiedene Neuregelungen sollen dazu führen, dass insbesondere Staaten an der EU-Aussengrenze Weiterreisen stärker unterbinden und länger in der Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen bleiben. So wird etwa die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates endet, mit Art. 33 der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)¹ von zwölf auf neu 20 Monate verlängert. Daneben führen Änderungen in der Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL)² dazu, dass die Weiterreise von Asylsuchenden stärker bestraft wird. Aus Sicht der SP Schweiz setzt der EU-Pakt auch hier an der falschen Stelle an: Weiterreisen sind vielfach eine Reaktion auf schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen.

Bemängelt werden am EU-Migrations- und Asylpakt insbesondere drei Punkte, auf welche nachfolgend eingegangen wird: Haft-ähnliche Lager an den EU-Aussengrenzen, Asyl-Schnellverfahren ohne Rechtsschutz sowie vereinfachte Ausschaffung in «sichere Drittstaaten».

Vorab möchten wir als SP Schweiz festhalten, dass wir es richtig und wichtig finden, dass sich die Schweiz weder institutionell, finanziell, noch personell an diesen Grenzverfahren beteiligt. Jedoch ist andererseits festzuhalten, dass trotz des einstigen Versprechens der EU-Kommission, «No more Morias³», hat Europa damit abgeschiedene, geschlossene Massenhaftlager beschlossen.⁴ Dabei hat die Praxiserfahrung der letzten Jahre immer wieder gezeigt, dass Asylverfahren an den Grenzen weder fair noch sorgfältig sind.⁵ Die

¹ Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.

² Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

³ Euronews, EU migration chief vows new pact will stop overcrowded refugee camps, 22. September 2020, aufrufbar unter: www.euronews.com/my-europe/2020/09/22/eu-migration-chief-vows-new-pact-will-stop-overcrowded-refugee-camps.

⁴ Die SFH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der EuGH 2020 in einem Urteil zu den ungarischen Transitzone auch dann von einer «Haft» ausging, als theoretisch die Ausreise zurück in einen Drittstaat möglich war, dies aber zur Einstellung des Asylverfahrens geführt hätte.

⁵ Siehe z. B. European Asylum Support Office (EASO, neu EUAA), Policies and practices regarding border procedures in EU+ countries, April 2019, S. 3 ff., aufrufbar unter: www.statewatch.org/media/documents/news/2019/apr/eu-easo-border-procedures-report.pdf.

Abgeschiedenheit der Grenzzentren erschwert den Zugang von medizinischem Personal, Rechtsberatung und -vertretung sowie Dolmetschenden. Inhaftierungen wirken sich negativ auf die psychische Gesundheit der Schutzsuchenden aus, und es besteht eine ständige Gefahr der Überbelegung und katastrophaler Zustände in den Zentren. Nach Ansicht der SP Schweiz dürfen vulnerable Personen nie Teil des Grenzverfahrens sein: Dabei muss eine weite Auslegung erfolgen und insbesondere dem Kindeswohl Rechnung getragen werden. Statt sich jedoch vom gescheiterten «Hotspot»-Ansatz⁶ zu verabschieden, zementiert die EU diesen als Fundament der vorliegenden Reform. Das ein solcher Ansatz zum Scheitern verurteilt ist, zeigt auch das jüngste Beispiel des italienischen Asylzentrums in Albanien.⁷ Die neuen Verfahren an der Aussengrenze beabsichtigen ausserdem eine Beschleunigung der Prozesse. Fünf Tage Screening, zwölf Wochen Grenzverfahren und zwölf Wochen Rückkehrverfahren können sich jedoch zu über einem halben Jahr de facto Haft summieren – Verzögerungen aufgrund von fehlendem Personal, Gerichtsentscheiden oder unmöglichen Rückführungen noch nicht eingerechnet.

Das gegen die **Entscheidung, in einem Grenzverfahren eingeteilt worden zu sein, kein Rechtsmittel erhoben werden kann**, verstösst ausserdem gegen die Rechtsschutzgarantien der EMKR sowie des UNO-Pakt II. Die Entscheidung darüber, ob eine Person in einem Grenzverfahren eingeteilt wird oder nicht, kann gravierende Auswirkungen auf die Qualität des Asylverfahrens und somit insbesondere auf den Entscheid über das Asylgesuch haben. Es ist somit unverständlich, weshalb hier kein Rechtsmittel zur Verfügung steht.

Die EU-Asylverfahrensverordnung (AsylV-VO)⁸ führt darüber hinaus viele weitere Verschärfungen ein. Dabei kommt den Bestimmungen zur **Unzulässigkeit von Asylgesuchen eine Schlüsselrolle** zu. Das Regelwerk soll den EU-Staaten in immer mehr Fällen die Möglichkeit verschaffen, Asylgesuche gar nicht erst materiell prüfen zu müssen. Dazu werden einerseits Anforderungen an **«sichere» Drittstaaten abgesenkt**: Neu ist im Drittstaat kein Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention notwendig – ein «wirksamer» Schutz soll ausreichen (Art. 57 AsylV-VO). Ebenso soll es ausreichen, wenn nur gewisse Landesteile oder nur bestimmte Gruppen im Land sicher sind. Andererseits wird das zwischen Antragsteller:in und Drittstaat verlangte Verbindungskriterium mit dem Pakt abgesenkt.⁹ Ebenjenes

⁶ Siehe z.B. Bundeszentrale für politische Bildung, Der Hotspot-Ansatz in der EU-Migrations- und Asylpolitik, 8. Dezember 2022, aufrufbar unter: www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/515956/der-hotspot-ansatz-in-der-eu-migrations-und-asylpolitik/.

⁷ NZZ vom 24.10.2024, Der gescheiterte Auftakt des italienischen Asylzentrums in Albanien, <<https://www.nzz.ch/visuals/der-gescheiterte-auftakt-des-italienischen-asylzentrums-in-albanien-ld.1854053>>.

⁸ Verordnung (EU) 2024/1348 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union.

⁹ Es soll gemäss Art. 59 (5) b AsylV-VO «eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteh[en], aufgrund deren es sinnvoll wäre, dass er sich in diesen Staat begibt.» Siehe ausserdem Erwägungsgrund 48 der AsylV-VO: «Die Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem sicheren Drittstaat könnte insbesondere dann als erwiesen angesehen werden, wenn sich Familienangehörige des Antragstellers in diesem Staat aufhalten oder der Antragsteller in diesem Staat niedergelassen war oder sich dort aufgehalten hat.»

Verbindungskriterium soll überdies bereits 2025 re-evaluiert werden und könnte unter Umständen sogar ganz entfallen (Art. 77 AsylVO). Ausserdem können gemäss der Krisenverordnung (Krisen-VO)¹⁰ die ohnehin tiefen Standards in diversen, weitgehend selbst deklarierten Ausnahmesituationen weiter gesenkt werden, wodurch es beispielsweise möglich wird, noch viel mehr Menschen einem Grenzverfahren zuzuführen oder die Aufnahmebedingungen weiter abzusenken. Mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen in Europa ist zu befürchten, dass die Ausrufung einer Ausnahmesituation gemäss Krisen-VO nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel wird.¹¹ Dies hat nicht nur verheerende Auswirkungen auf die betroffenen Schutzsuchenden, **sondern unterläuft auch das deklarierte Ziel eines einheitlichen europäischen Asylsystems**. Es muss somit sichergestellt werden, dass in allen Mitgliedsstaaten dieselben Regeln eingehalten werden und die Ausnahmesituation nicht missbräuchlich ausgerufen wird.

Zudem sei noch eine abschliessende Bemerkung erlaubt: Wenn sich die Schweiz und die EU wirklich dafür einsetzen möchten, das Sterben im Mittelmeer zu beenden und irreguläre Migration zu begrenzen, wäre ein wichtiger Schritt die Schaffung regulärer Einreisemöglichkeiten. Es wurde sich zwar auf einen gemeinsamen Neuansiedlungsrahmen (Resettlement) geeinigt, verbindlich ist die Beteiligung daran aber für die Mitgliedstaaten nicht. In diesem Kontext stellen Migrationsabkommen keine Lösung dar, da sie vor allem dazu dienen, die Bewegungsfreiheit von Menschen im globalen Süden einzuschränken. Der Grenzschutz in Drittstaaten wird durch diese Deals gestärkt und dafür wird personelle, finanzielle und logistische Unterstützung geboten. Forensische Studien, bspw. über das Sterben in der Sahara und im Mittelmeer, zeigen deutlich, dass die Fluchtrouten durch diese Massnahmen gefährlicher werden und das Sterben entlang der Fluchtrouten somit strukturell durch die Migrationspolitik der EU verstärkt wird. Die GEAS-Reform hat zudem keinen wirksamen Monitoring-Mechanismus etabliert, der die Gewalt an den europäischen Grenzen zurückdrängen könnte. Im Rahmen der Reform ist auch keine Seenotrettung vorgesehen und es wurde der gesonderte Solidaritätsmechanismus für jene herausgestrichen, die aus Seenot gerettet werden.

1.2 Umsetzungsspielraum in der Schweiz

Trotz der angebrachten Kritik zum EU Migrations- und Asylpakt, ist dieser nun in Kraft. Es wäre somit ohne Wirkung, sich der Umsetzungen des Paktes entgegenzustellen. Die Schweiz kann im Rahmen der Übernahme der vorliegenden Verordnungen an den meisten der oben erwähnten Kritikpunkte nichts ändern (insbesondere an den Grenzverfahren ist sie, wie bereits erwähnt, nicht beteiligt). Eine Ablehnung würde den Pakt somit nicht verbessern. Zudem ist zum Zwecke einer zukünftigen gemeinsamen und solidarischen Migrations- und

¹⁰ Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl.

¹¹ Siehe z. B. Amnesty International, Poland: Plans to suspend the right to seek asylum 'flagrantly unlawful', 16. Oktober 2024, aufrufbar unter: www.amnesty.org/en/latest/press-release/2024/10/poland-plans-to-suspend-the-right-to-see-asylum-flagrantly-unlawful/.

Asylpolitik der Anschluss an das EU-Migrations- und Asylsystem zwingend. Es ist jedoch unabdingbar, dass die Schweiz den verbleibenden nationalen Spielraum ausnutzt, um **die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen**. Es braucht deshalb nach Ansicht der SP Schweiz ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität und Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben. Schliesslich soll die Schweiz den im EU-Regelwerk enthaltenen Status des subsidiären Schutzes übernehmen, um im Sinne des gemeinsamen europäischen Asylsystems eine Harmonisierung auch in Bezug auf den Status und die damit einhergehenden Rechte zu erreichen. Nachfolgend wird somit einzig auf die Punkte des EU-Migrations- und Asylpaktes eingegangen, welche durch die Schweiz übernommen werden müssen und Verbesserungsvorschläge im Bezug auf die nationale Umsetzung eingebracht. An diesem Punkt muss zudem unbedingt darauf hingewiesen werden, **dass die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in der Schweiz bereits heute auf einem Minimallevel ausgestaltet sind, so dass eine Herabstufung der Bedingungen in jedem Fall als unverhältnismässig anzusehen und deshalb, auch mit der Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakt immer unzulässig ist.**

1.2.1 Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement

Die AMM-VO basiert auf den Grundlagen der Dublin-III-VO. An einigen Stellen wurden die bisherigen Vorgaben verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Nachfolgend soll aufgezeigt werden, wie durch einige Anpassungen der Solidarität und dem Schutz von Geflüchteten in der nationalen Umsetzung Rechnung getragen werden kann.

1.2.1.1 Begriff der Familie

Die SP Schweiz begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen besteht jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen. Zudem sind auch die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO zu begrüssen. Die Überarbeitung der Beweisregeln ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten jedoch für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die SP Schweiz fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden. Dabei muss von den Behörden zwingend eine breite und realistische Auslegung vorgenommen werden, welchem dem Recht auf Einheit der Familie genügend Rechnung trägt

1.2.1.2 Kinder

In Bezug auf die Zuständigkeit für unbegleitete Minderjährige sieht die AMM-VO eine **Beweislastumkehr** vor: Bisher wurde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten derjenige Staat als zuständiger Mitgliedstaat gesehen, in dem der «letzte» Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO, in denen es um die Zusammenführung des unbegleiteten Kindes mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwenden nicht mehr die Formulierung «sofern es dem Kindeswohl dient», wie im früheren Art. 8 Dublin-III-VO, sondern **«sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft»**. Die vorrangige Beachtung des Kindeswohls wird jedoch im Erwägungsgrund 46 AMM-VO noch immer explizit erwähnt und aufgrund der übergeordneten Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention ohnehin immer vorrangig beachtet werden müssen. Erwägungsgrund 53 AMM-VO hält zudem an der Formulierung «wenn dies dem Wohl des Kindes dient» fest. Entsprechend ist es nach Ansicht der SP Schweiz zwingend, dass das SEM die Anwendung dieser Artikel in der Praxis nicht verändern wird und keine Beweislastumkehr vornimmt. Nur so kann es seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommen.

Zudem ist zu erwähnen, dass die AMM-VO es versäumt, explizit in denjenigen Artikeln, in welchen Minderjährige betroffen sind, auf das Kindeswohl hinzuweisen. Beispielhaft zeigt sich dies in Art. 53 AMM-VO: Dieser beinhaltet folgende Formulierung: «Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten.» Der Vorrang des Kindeswohls wird jedoch in Erwägungsgrund 46 AMM-VO spezifisch erwähnt und gilt nach UN-KRK ohnehin immer vorrangig, entsprechend muss aus Sicht der SP Schweiz davon ausgegangen werden, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendung auswirkt.

Im Bezug auf das Kindeswohl ist insbesondere die Abkehr von Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO zu kritisieren. Neu sagt Art. 25 Abs. 5 AMM-VO, dass im Falle der Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten im Sinne von Art. 25 Abs. 2 und 3 AMM-VO als zuständiger Mitgliedstaat derjenige vorgesehen ist, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz **zuerst registriert** wurde, **sofern dies dem Wohl des Kindes dient**. Bisher wurde im genannten Fall derjenige Mitgliedstaat als zuständig angesehen, in dem das letzte Asylgesuch gestellt wurde, sofern dies dem Kindeswohl dient. Die Regelung von Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Die neue Regelung wendet sich deshalb auch von der Rechtsprechung des EuGH¹² und

¹² EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. Die SP Schweiz sieht diese Abkehr als rechtswidrig an und kritisiert die Änderung scharf. **Es ist anzunehmen, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft (wie der EuGH richtig festgehalten hat) und das SEM ist somit angewiesen, in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern weiterhin auf das Asylgesuch einzutreten, sofern dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Um die Vorgaben der UN-KRK einzuhalten, muss dies ein zwingendes Kriterium für den Selbsteintritt sein. Zudem widerspricht dies Art. 25 Abs. 5 AMM-VO auch nicht, da dieser das Kindeswohl auch explizit erwähnt.** Die Notwendigkeit eines Selbsteintritts im Sinne des Kindeswohls zeigt auch die Formulierung in Erwägungsgrund 53 AMM-VO: «Hat der unbegleitete Minderjährige in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass es nicht dem Kindeswohl dient, ihn auf der Grundlage einer individuellen Würdigung in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, so sollte dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des neuen Antrags zuständig werden.»

Schliesslich ist auf die Inhaftierung von Kindern einzugehen. Erwägungsgrund 65 AMM-VO erwähnt die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen, sofern eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient. **Aus Sicht der SP Schweiz kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. Eine Inhaftierung minderjähriger Personen widerspricht der UN-KRK und es ist somit grundsätzlich auf eine solche zu verzichten. Bei Minderjährigen, welche sich mit ihren Eltern in der Schweiz befinden, sind dementsprechend auch die Eltern nicht zu inhaftieren.**

1.2.1.3 Tonaufnahmen vor Gericht

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (aktuell Dublin-Gespräch) eine Tonband-Aufnahme vorgesehen. Dies ist, unter Berücksichtigung der Regelungen aus dem Datenschutzgesetz, zu begrüssen. Es ist dabei insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen. Gemäss dem erläuternden Bericht soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe unter anderem regeln, ob die Tonbandaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll (Art. 26 Abs. 3bis 3quater lit. A VE-AsylG). Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet als einzige Beschwerdeinstanz grundsätzlich auf persönliche Anhörungen, obwohl in einem grossen Teil der relevanten Verfahren die Glaubhaftigkeit der beschwerdeführenden Person zu bewerten ist. **Die SP Schweiz sieht deshalb einen Vorteil in der Verwendung der Tonbandaufnahme vor Gericht und fordert, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen wird, dass diese als Beweismittel vor Gericht dienen.**

1.2.1.4 Rechtsschutz

Art. 43 AMM-VO könnte so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind. Zu bedenken ist jedoch, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde nicht ausgeräumt werden und nach wie vor eingeklagt werden können. Die vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als symbolpolitisches Zugeständnis zu werten. Es müssen sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Die vom EuGH in diversen Urteilen gesprochenen subjektiven Rechte auf die korrekte Anwendung der Verordnung haben zudem weiterhin Bestand. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im Asylrecht der Rechtsschutz bereits eingeschränkt ist und in den meisten Fällen nur eine Instanz aufgerufen werden kann. Es rechtfertigt sich nicht, die Rechtsschutzgarantie weiter einzuschränken. Die SP Schweiz spricht sich dementsprechend gegen die entsprechende ausdrückliche Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus und somit für eine Streichung von Art. 107a Abs. 4 VE-AsylG.

Art. 43 Abs. 2 AMM-VO hält zudem fest, dass die Mitgliedstaaten eine Beschwerdefrist von mindestens einer Woche, aber nicht mehr als drei Wochen nach Zustellung einer Überstellungsentscheidung vorsehen. Im Hinblick auf einen wirksamen Rechtsschutz und im Anbetracht der zahlreichen Verschärfungen sowie der weiterhin fehlenden Rechtsvertretung im Dublin-Verfahren, ist die Beschwerdefrist in der Schweizer Umsetzung auf drei Wochen auszuweiten. Nur so kann garantiert werden, dass auch jede Person ihr Recht eine Beschwerde gegen den Entscheid zu erheben, tatsächlich nutzen kann.

1.2.1.5 Haft zum Zweck der Überstellung

Mit dem EU-Pakt wird die Dauer der Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung verkürzt, jedoch die Haftgründe ausgeweitet. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird neu als zusätzlicher Haftgrund erwähnt (Art. 44 Abs. 2 AMM-VO). Nach geltendem Recht ist die sogenannte «Dublin-Haft» in Art. 76a AIG nur dann zulässig, wenn im Einzelfall konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass die Person sich der Durchführung der Wegweisung entziehen will (Untertauchungsgefahr).

Vorab ist festzuhalten, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung wie in der AMM-VO vorgesehen nur als ultima ratio angewendet werden darf. Es bestehen im AIG bereits heute andere, mildere Massnahmen, welche den Wegweisungsvollzug sicherstellen. Wie bereits erwähnt widerspricht zudem die Inhaftierung von Kindern dem Kindeswohl und auch Elternteile sind in diesen Fällen nicht zu inhaftieren.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMM-VO ist eine Einzelfallprüfung der Haft und Haftdauer notwendig. Diese muss auch begründet werden. In der Praxis wird die Dublin-Haft pauschal und mit der maximalen Haftdauer angeordnet, ohne diese zu begründen. Eine pauschale Kurzbegründung von Ausländerhaft genügt auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.¹³ **Die SP Schweiz fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen werden.**

Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt,¹⁴ dass die aktuelle Vorbereitungs Haftdauer von sieben Wochen in Art. 76a Abs. 3 lit. A AIG den Vorgaben der Dublin-III-VO widerspricht. Nach dem völkerrechtlichen Verständnis der Haftarten besteht in der Dublin-III-Verordnung keine Lücke, weshalb die Verlängerung der Haftdauer um eine Woche im nationalen Recht auf einer falschen Prämisse beruht. Da die völkerrechtliche Norm der abweichenden nationalen Regelung aufgrund der menschen- oder freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug auch dann vorgeht, wenn der schweizerische Gesetzgeber davon abweichen wollte, bestand von vornherein kein Raum für eine Verlängerung der Haftdauer von sechs auf sieben Wochen. Dennoch wird im AIG mit der gleichen Begründung erneut eine zusätzliche Woche vorgesehen. Dies ist mit den Vorgaben der AMM-VO nicht vereinbar und entsprechend europarechtswidrig. **Die SP Schweiz fordert, dass die Regelung in Art. 76a Abs. 3 lit. a angepasst wird.**

Weiter gibt Art. 44 Abs. 5 AMM-VO den Mitgliedstaaten die Auswahl, die gerichtliche Überprüfung der Dublin-Haft auf Antrag hin oder von Amts wegen vorzunehmen. Bereits unter geltendem Recht wird die Dublin-Haft nur auf Antrag hin überprüft. Die Konsequenz ist, dass die, oft pauschal vorgenommenen, Inhaftierungen oft zu Unrecht erfolgen, betroffene jedoch nicht wissen, dass es die Möglichkeit einer Überprüfung gibt. Mit einer Inhaftierung werden höchstpersönliche Rechte der Betroffenen tangiert und es ist somit nach Ansicht der SP Schweiz unabdingbar, dass die Überprüfung der Dublin-Haft von Amts wegen vorgenommen wird. Im Minimum müssen Personen, welche sich in Haft befinden, unmittelbar über ihre Möglichkeit der Haftüberprüfung informiert werden und ihnen eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet werden.

1.2.1.6 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO **neu auf drei Jahre verlängert** werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen

¹³ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

¹⁴ VGer Zürich, VB.2024.00340 vom 25. Juli 2024.

medizinischen Anforderungen nicht erfüllt. Die SP Schweiz spricht sich stark gegen diese Verlängerung der Überstellungsfrist aus. Diese ist komplett unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betreffenden Personen, für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration nach sich.

Ausserdem wird nicht nur die Frist verlängert, sondern auch die Gründe für eine Verlängerung werden ausgeweitet. Zum einen wird eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige vorgenommen. Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. So wurde in gewissen Fällen ein «Untertauchen» bereits dann angenommen, wenn die betroffene Person einmal zu spät in ihre Unterkunft zurückgekehrt ist. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen. Zusätzlich wurden die Gründe für die Annahme einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet und präzisiert. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer sog. Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, fordert die SP Schweiz eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich sollten die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache ausgeführt werden. Es ist jedoch in erster Linie nach Ansicht der SP Schweiz von grosser Bedeutung, dass die Behörden die Flüchtigkeit oder das Untertauchen einer Person erst dann annehmen, wenn dies wirklich der Fall ist und diesen Grund nicht benützen, um die Verlängerung der Überstellungsfrist zu bewirken. Ein weiterer Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist ist das «sich der Überstellung körperlich widersetzen». Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung. Dasselbe gilt für den Grund «sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen». Schliesslich wird die Überstellungsfrist auch dann verlängert, wenn die Person die für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllt. Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung birgt die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs. Dem ist **vorzubeugen, indem in längerfristigen Krankheitsfällen oder bei drohender massgeblicher Gesundheitsverschlechterung durch die Überstellung ein Selbsteintritt angeordnet wird**. Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der SP Schweiz keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Wie aufgezeigt, führt die Einführung von einer allenfalls dreijährigen Überstellungsfrist zu stossenden Resultaten. Dies insbesondere aufgrund der sehr unklaren und teilweise willkürlich anwendbaren Gründe für eine Verlängerung. Die SP Schweiz

fordert deshalb **die restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung**. Des Weiteren fordert sie, dass Massnahmen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit getroffen werden, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, werden zudem klare und transparente Regelungen für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können, gefordert.

1.2.1.7 Solidaritätsmechanismus

Der neue Solidaritätsmechanismus ist in der AMM-VO festgehalten und hat den Zweck, diejenigen Staaten, die unter besonderem Druck im Migrationsbereich stehen, durch Leistungen der anderen EU-Mitgliedstaaten zu entlasten, wobei die Massnahmen vom leistenden Staat selbst gewählt werden dürfen. Sie können dabei zwischen Umsiedlung (Relocation), finanziellen Beiträgen und alternativen Massnahmen auswählen. Der Bundesrat führt im erläuternden Bericht aus, dass der Solidaritätsmechanismus, welcher ausschliesslich den Asylbereich betrifft, mit Art. 121a BV vereinbar ist. Der Bundesrat erachtet den Solidaritätsmechanismus als Chance für das europäische Asylwesen und somit auch für die Schweiz. Dem stimmt die SP Schweiz zu. Es ist von herausragender Bedeutung, dass die Schweiz sich freiwillig am Solidaritätsmechanismus beteiligt. In erster Linie ist von überragender Bedeutung, dass auch ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität durch die Schweiz unterstützt werden. Dazu gehört eine verbindliche Teilnahme der Schweiz am EU-Solidaritätsmechanismus zur Umsiedlung von Geflüchteten. Daneben gilt es aber auch, eine politische Dimension zu berücksichtigen: Die Schweiz sitzt seit Beginn der Reformarbeiten mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der zuständigen europäischen Justiz- und Innenminister:innen. Sie ist fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden und trägt und finanziert dieses auch mit. Daraus resultiert eine politische Mitverantwortung für das gesamte System.

Jedoch reicht nach Ansicht der SP Schweiz die Übernahme des Solidaritätsmechanismus alleine nicht aus: Sie fordert eine **verbindliche Teilnahme durch die Übernahme (engl. relocation) von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten**. Nur so kann auch tatsächlich eine humanitäre und solidarische Migrations- und Asylpolitik durch die Schweiz mitgetragen werden. Dies ist insbesondere deshalb so wichtig, da die Schweiz aufgrund ihrer geografischen Lage sehr stark vom Dublin-System profitiert hat und weiterhin profitieren wird. Besonders jetzt, wo mit dem EU-Migrations- und Asylpakt das Prinzip des Ersteintritts noch verstärkt wird.

1.2.1.8 Selbsteintritte

Um die vorangehend genannten zahlreichen Verschlechterungen im Dublin-System abzufedern und eine humanitäre Asylpolitik garantieren zu können, braucht es eine **grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. Dublin-Selbsteintritten**. Zwingende Selbsteintritte sind insbesondere (aber nicht ausschliesslich) in folgenden Konstellationen vorzusehen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.
- Mittels verschiedener Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Die individuelle Lebenssituation der Menschen ist hierbei abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

Die SP Schweiz regt in diesem Zusammenhang überdies an, die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Falle einer Nicht-Überstellung rückgängig zu machen bzw. aufzuheben. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um stossende Überstellungspraxen zu verhindern. Ausserdem würden die Kantone wieder mehr Spielraum erhalten, um Rücksicht auf besondere Vulnerabilitäten und Umstände nehmen zu können und eine der Schweiz würdige, humane Überstellungspraxis umzusetzen, wie sie im Übrigen

auch in Erwägungsgrund 68 AMM-VO vorgesehen ist.

1.2.1.9 Sichere Zugangswege

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz. Ein erster wichtiger Schritt wäre die umgehende Wiederaufnahme des derzeit sistierten Resettlement-Programms. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen.¹⁵ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; die SP Schweiz fordert insbesondere gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.¹⁶

1.2.2 Umsetzung Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren soll der Erstüberprüfung von Ausländer:innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren. Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die SP Schweiz wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängigen Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

¹⁵ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrder-als-gefaehrdet.

¹⁶ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie SFH, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf.

1.2.2.1 Verkürzung auf drei Tage

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine **generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben**. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 Abs. 2 AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur **strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen**. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren. Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

1.2.2.2 Involvierte Akteur:innen

Die Überprüfung wird in der Schweiz Teil der Vorbereitungsphase sein. Der Entwurf des Bundesrates sieht jedoch vor, dass die **unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst nach Abschluss des Screenings gewährleistet wird** (allgemeine Regelung vorgesehen in Art. 102h Abs. 1 sowie für Verfahren am Flughafen in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Paradoxerweise schlägt der Bundesrat diese Regelung vor, obschon er im erläuternden Bericht selbst die Notwendigkeit eines «wirksamen Zugangs» für unabhängige Rechtsschutzakteure betont¹⁷ und auch die EU-Verordnung einen «effektiven Zugang» für Beratungsleistende vorsieht.¹⁸ Dies widerspricht erstens dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2019, wonach jeder asylsuchenden Person *ab Beginn der Vorbereitungsphase* und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet (geregelt in Art. 102h Abs. 1 AsylG). Der Rechtsschutz dient als wichtiges Bindeglied zwischen den Asylsuchenden und den übrigen Akteuren des Verfahrens. Zweitens braucht es den Einbezug des

¹⁷ Erläuternder Bericht, S. 178.

¹⁸ Art. 8 Abs. 6 Überprüfungs-Verordnung: «Während der Überprüfung haben Organisationen und Personen, die Beratungsleistungen erbringen, effektiven Zugang zu Drittstaatsangehörigen. Die Mitgliedstaaten dürfen Beschränkungen eines solchen Zugangs nach Massgabe des nationalen Rechts verhängen, wenn diese Beschränkungen für die Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die Verwaltung der Grenzübergangsstelle oder Überprüfungseinrichtung objektiv erforderlich sind, sofern dieser Zugang nicht erheblich behindert oder unmöglich gemacht wird.»

unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen. Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem «eine Mitwirkung der Rechtsvertretung» im Sinn von Art. 102j AsylG (Teilnahme der Rechtsvertretung) notwendig ist. Asylsuchende müssen adäquat über den Ablauf der Verfahren und ihre Rechte – darunter das Recht, ein Asylgesuch zu stellen – informiert werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, wenn ein:e Ausländer:in während der Überprüfung kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Überprüfungsverordnung (Überprüfungs-VO)¹⁹). Ausserdem ist das Screening ein relevanter Verfahrensschritt, denn die dort gemachten Angaben werden in den späteren Verfahren verwendet. So ist beispielsweise die Dokumentation von Familienangehörigen im Schengenraum essenziell, da dies im späteren Verfahren zu einer Familienzusammenführung oder einer Relocation führen kann (Art. 17 Abs. 1 (g) Überprüfungs-VO). Nur der Einbezug der unabhängigen Rechtsschutzakteure kann zudem sicherstellen, dass Asylsuchende wirksam von ihrem Recht Gebrauch machen können, Fehler im Screening-Formular zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 Überprüfungs-VO). Drittens ist es essenziell, dass der unabhängige Rechtsschutz – der über mehr Erfahrung und Expertise bezüglich Vulnerabilitäten verfügt – beim wichtigen Vulnerabilitäts-Screening involviert ist. Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 denn auch explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang erinnert die SP Schweiz daran, dass die Schweiz in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert wurde, unter anderem vom Europarat²⁰ (GRETA), dem UNHCR²¹ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter²² (NKVF). Die Identifizierung von Vulnerabilitäten ist ein sensibles und komplexes Verfahren, das spezielle Fähigkeiten und besondere Aufmerksamkeit erfordert.

Der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes hat Folgeimplikationen für den Ort des Screenings, respektive die zuständige Behörde. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass grundsätzlich die Kantone für die Durchführung des Screenings im

¹⁹ Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

²⁰ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round, 20. Juni 2024, aufrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>.

²¹ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, aufrufbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf.

²² NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Dezember 2022, aufrufbar unter: <https://backend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>.

Landesinneren zuständig sind – ausser, wenn eine Person unmittelbar nach Aufgriff und vor Beginn des Screenings um Asyl ersucht. In diesem Fall erfolgt das Screening in einem Bundesasylzentrum (BAZ) durch den Bund. Beim Screening im BAZ wäre der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aufgrund der bestehenden Strukturen vergleichsweise einfach sicherzustellen. Im Falle eines Screenings in den Kantonen wären beispielsweise zusätzliche Mandate an die kantonalen Rechtsberatungsstellen denkbar. In jeder Variante sind die **zusätzlichen Aufgaben des Rechtsschutzes im AsylG (Kapitel 8) zu ergänzen und finanziell zu entschädigen**. Zudem sollte unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung ab der Screening-Phase zur Verfügung gestellt werden.

1.2.2.3 Unterbringung und Haft

Die Überprüfungs-VO schreibt in Art. 6 vor, dass den betroffenen Personen während der Dauer des Screenings die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengen-Staats zu verweigern ist. Selbst wenn eine faktische Einreise in das Hoheitsgebiet bereits erfolgt ist, sollen die Betroffenen aufgrund einer sogenannten **«fiktiven Nichteinreise» als nicht eingereist gelten**. Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Asylsuchenden der zuständigen Behörde deshalb «während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen». Dies gilt sowohl beim Screening am Flughafen als auch beim Screening im Hoheitsgebiet und bereits der Transfer in ein BAZ wird vom Bund «begleitet» (Art. 9b und 9c VE-AIG). Eine Inhaftierung während des Screening-Verfahrens darf nichtsdestotrotz nach Ansicht der SP Schweiz nicht automatisch erfolgen. Nur sofern Ausländer:innen ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahren verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie überhaupt ausnahmsweise kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-AIG). Die Inhaftierung ist jedoch immer als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen und verhältnismässig anzuwenden.

Weiter ist in der Umsetzungsvorlage des Bundesrates ausserdem nicht klar geregelt, wie das «zur Verfügung stehen» beim Screening im Landesinneren erfolgen soll. Insbesondere ist nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen kann, wie eine Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen untergebracht werden sollen.

Im Gegensatz zum Flughafenverfahren nach geltendem Recht will der Bund nicht nur, dass das SEM zukünftig in jedem Fall für das Screening am Flughafen die Einreise verweigert. Auch für die Dauer des nachfolgenden Asylverfahrens am Flughafen soll die Einreiseverweigerung Bestand haben.²³ Dazu besteht aus Sicht der SP Schweiz keine Notwendigkeit, weshalb der entsprechende Verweis im AsylG gestrichen werden soll. Dies auch vor dem Hintergrund, dass

²³ Erläuternder Bericht, S. 193 f.

das SEM gemäss Art. 22 Abs. 4 VE-AsylG die Einreise bewilligt, wenn die Schweiz für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

1.2.2.4 Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität

Die Überprüfungs-VO enthält in Art. 8 Abs. 5 eine Liste an Punkten, welche während des Screenings überprüft werden sollen. Der Bundesrat übernimmt diese Liste und will sie an drei Stellen in nationales Recht überführen (in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG, Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG und Art. 26 Abs. 1^{quater} a VE-AsylG). Dabei weicht er jedoch dreimal von der EU-Regelung ab: Während die EU-Verordnung als zweites Element eine «vorläufige Prüfung der Vulnerabilität» vorsieht, will der Bundesrat eine «vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit» vornehmen.

Die SP Schweiz fordert, dass die Formulierung an jene der EU-Verordnung angepasst wird, denn der Schutzbedarf ist erst in einem nachfolgenden, umfassenden Asylverfahren abzuklären.

1.2.2.5 Befragung zu den Asylgründen

Bei den vorgesehenen Befragungen bestehen aus Sicht der SP Schweiz in den verschiedenen Konstellationen, in denen in der Schweiz ein Screening zur Anwendung kommt, aktuell noch Unklarheiten und uneinheitliche Regelungsvorschläge. Dabei bestehen Unterschiede, ob ein Screening mit Flughafenverfahren oder ohne durchgeführt wird sowie ob es an einer Schengen-Aussengrenze oder im Landesinnern erfolgt.

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (mit Flughafenverfahren): Gemäss Art. 9b VE-AIG «richtet» sich die Überprüfung in der Schweiz «nach der Verordnung (EU) 2024/1356». Die EU-Verordnung sieht in Art. 17 Abs. 2b vor, dass im Überprüfungsformular «soweit verfügbar» der Grund für die irreguläre Ankunft/Einreise, Informationen zum Reiseweg und vorherigen Aufenthaltsorten erfasst werden. In der Auflistung der einzelnen Elemente der durchzuführenden Überprüfung in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG taucht die Befragung zum Grund der irregulären Einreise und zum Reiseweg nicht auf. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 9b Abs. 3 VE-AIG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Dieselben Bestimmungen finden sich auch in den vorgeschlagenen Anpassungen im AsylG (Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG zu den Elementen der Überprüfung, Abs. 5 zu den Pflichten der asylsuchenden Person). Explizit wird die Befragung «zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen» denn auch erst im folgenden Verfahrensschritt, dem Flughafenverfahren, geregelt (Art. 22 Abs. 2 VE-AsylG). Das ist zwar insofern zu begrüssen, als gemäss Bundesrat in jenem Verfahren der unabhängige Rechtsschutz beteiligt ist (explizit geregelt in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Gleichwohl wiederholt die SP Schweiz ihre Kritik, dass der Bundesrat vorsieht, dass während des Screenings kein Zugang für die Rechtschutzakteure bestehen soll.

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (ohne Flughafenverfahren): In Fällen, in denen das Screening an einem Flughafen *ohne* Flughafenverfahren erfolgt, ist gemäss Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG vorgesehen, dass das Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{ter} VE-AsylG zur Anwendung kommt. Art. 26 Abs. 1^{ter} (bzw. der nachfolgende Abs. 1^{quater}) zählt dieselben Elemente der Überprüfung auf wie Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG auf – die Befragung zu den Reisegründen und -wegen kommt auch an dieser Stelle nicht vor. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 21a Abs. 5 bzw. Art. 26 Abs. 1^{quinquies} VE-AsylG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Im Gegensatz zur erstgenannten Konstellation (Flughafen *mit* Flughafenverfahren) werden hier jedoch Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen in demselben Artikel des AsylG geregelt wie das Screening. So sah Art. 26 Abs. 3 AsylG bisher vor, dass während der Vorbereitungsphase Befragungen zum Reiseweg und summarisch zu den Asylgründen erfolgen. Das Verhältnis zwischen den neuen Art. 26 Abs. 1–1^{quinquies} VE-AsylG und den bestehenden Absätzen von Art. 26 AsylG ist somit nicht genügend klar. **Es ist somit eine explizite Klärung, dass die Befragungen zum Reiseweg und zu den Asylgründen erst nach dem Screening erfolgen soll, notwendig.**

Screening im Landesinneren: Beim Screening im Landesinneren ist Art. 9c VE-AIG anwendbar. Unterschieden werden muss dabei zwischen zwei Konstellationen: 1) die Person bittet vor dem Screening um Asyl, 2) die Person bittet während des Screenings um Asyl. Im ersten Fall wird die Person an ein BAZ verwiesen und das SEM ist für ein Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{bis} und Art. 1^{quater} VE-AsylG zuständig. **In dieser Konstellation verweist die SP Schweiz auf ihre obigen Forderungen (Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen erst nach dem Screening).** Im zweiten Fall ist grundsätzlich die kantonale oder kommunale Polizeibehörde zuständig für das Screening (Art. 9c Abs. 1 VE-AIG). Im Gegensatz zu Art. 9b VE-AIG fehlt hier jedoch eine Aufzählung der Elemente der Überprüfung durch die Behörden. **Die SP Schweiz fordert deshalb, dass in Art. 9c analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.**

1.2.2.6 Entscheidung Screening

Dass das Screening mit einer **Rückkehrentscheidung** enden kann, wenn Ausländer:innen kein Asylgesuch stellen, wird vom Bundesrat im Vorentwurf nur schwammig adressiert – in den vorgeschlagenen Anpassungen in AIG und AsylG wird in Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich festgehalten, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt. Hier ist eine Präzisierung im Gesetz notwendig, welche festhält, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann.

In Anbetracht der Rechtsschutzgarantie muss der Entscheid zudem in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Das Gesetz ist dementsprechend zu ergänzen. Zudem muss während das Screening eine Rechtsvertretung involviert

sein. Wenn keine Rechtsvertretung involviert ist, ist davon auszugehen, dass es sich nicht um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt und die daraus gewonnenen Informationen nicht im weiteren Verfahren verwendet werden können.

1.2.2.7 Grundrechtsmonitoring

Schliesslich ist die Wichtigkeit des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der gemäss Art. 10 der Überprüfungs-VO in jedem Schengen-Staat einzurichten ist, zu betonen. Dieser soll die Einhaltung des Völkerrechts und der Grundrechte während des Screenings sicherstellen. Es ist sicherzustellen, dass der Überprüfungsmechanismus in der Schweiz mit ausreichend Ressourcen ausgestattet wird und seinen Empfehlungen und gegebenenfalls Beanstandungen Folge geleistet wird. Weiter ist festzuhalten, dass Art. 10 Abs. 2 der Überprüfungs-VO den Einbezug mehrerer Akteur:innen vorsieht. Dies ist in Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG entsprechend anzupassen.

Die SP Schweiz begrüsst zudem, dass in denjenigen Staaten, welche neben Screening- auch Grenzverfahren durchführen, auch die Grenzverfahren von einem Grundrechtsmonitoring erfasst werden müssen (Art. 43 AsylV-VO). Angesichts der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzungen in den Grenzverfahren ist den Berichten der anderen nationalen Monitoring-Mechanismen deshalb auch in der Schweizer Politik, Asylpraxis und Rechtsprechung grösste Beachtung zu schenken.

1.2.3 Krisenverordnung

Die Verordnung (EU) 2024/1359 (Krisenverordnung) sieht für den Fall eines ausserordentlichen Migrationsdrucks oder einer Situation höherer Gewalt – wie etwa eine Pandemie – verschiedene Möglichkeiten für Ausnahmen und Abweichungen von den Regeln der AMMR-Verordnung und der Verordnung (EU) 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung), die keine Dublin-Weiterentwicklung darstellt, vor. Die Krisenverordnung ist somit für die Schweiz nur zu gewissen Teilen relevant. Nur die Bestimmung zu Abweichungen von Zuständigkeitsregelungen der AMM-VO für die Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren stellt eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands dar und ist somit für die Schweiz relevant (Art. 12 und 13 der Krisenverordnung und die Artikel 1–6, sofern sie die Artikel 12 und 13 betreffen). Betroffen sind die verlängerten Fristen für das Ersuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme und die Überstellungen. Zudem geht die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren nach einem Jahr auf den zweiten Staat über.

Dazu sei Folgendes festzuhalten: Die SP Schweiz fordert, dass die Schweiz **in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweicht**, denn erstens darf staatliche Überforderung nicht auf Kosten der Rechte der Schwächsten ausgetragen werden. Zweitens gehören die entsprechenden Artikel der Krisen-VO ohnehin nicht zum Schengen-Besitzstand. Sollten die Europäische Kommission und der Rat gemeinsam beschliessen, dass

eine Krisensituation vorliegt, wären im Sinn der Solidarität von der Schweiz Massnahmen zu ergreifen, um Staaten mit grösseren Herausforderungen zu unterstützen.

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht die SP Schweiz insbesondere sog. Instrumentalisierungen sehr kritisch – sowohl den Begriff als auch die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten. Situationen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern höchst wahrscheinlich werden. Seit Jahren dokumentieren zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU. Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt. Weder die EU noch Schweiz dürfen derartige Situationen als Rechtfertigung missbrauchen, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

Art. 12 Abs. 1 litt. d der Krisen-VO kann die Überstellungsfrist von 6 Monaten auf ein Jahr verlängert werden. Diese Verlängerung ist nach Ansicht der SP Schweiz klar abzulehnen. Dies insbesondere deshalb, da sie zu längeren Verfahren und somit auch zu längeren Wartezeiten für Asylsuchende führt. Auch bringt das Asylsuchende in einen Zustand der Unsicherheit. In Anbetracht der zahlreichen Verschärfungen, welcher dieser Pakt für Asylsuchende mit sich bringt, ist dies klar abzulehnen.

Nach Art. 12 Abs. 4 Krisen-VO können in bestimmten Krisensituationen zudem Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden. Um Sicherheit für die Asylsuchenden zu gewährleisten sind nach Ansicht der SP Schweiz solche Situationen zu antizipieren und Selbsteintritte vorzunehmen, wenn von Anfang an klar ist, dass eine Überstellung nicht möglich sein wird.

Schliesslich ist nach Ansicht der SP Schweiz Art. 16 der Krisen-VO zu übernehmen und eine nationale Strategie zur Prävention von Krisen zu erarbeiten.

1.2.4 Eurodac-Verordnung

Die Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung) hebt die derzeitige Eurodac-Verordnung auf. Sie ist eine Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands (mit Ausnahme der Relocation und des temporären Schutzes) und somit bindend für die Schweiz. Die Eurodac-Datenbank enthält gegenwärtig die Fingerabdrücke aller bei ihrer irregulären Einreise in den Schengen-Raum registrierten Migrantinnen und Migranten sowie von Asylsuchenden. Das reformierte Eurodac-System soll künftig mithelfen, die irreguläre Einwanderung in die EU verstärkt zu kontrollieren, indem unter **anderem die (biometrischen) Daten von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Eurodac-Zentralsystem**

gespeichert und mit dem bereits vorhandenen Datenbestand abgeglichen werden. Zudem wird mit der revidierten Eurodac-Verordnung das Mindestalter für die Registrierung **von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt, und es werden zahlreiche zusätzliche Daten** erfasst

Der bisherige Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird somit zu einem **umfassenden und weit vernetzten biometrischen Informationssystem** ausgebaut. Neben 10 Fingerabdrücken speichert Eurodac neu auch die **Gesichtsbilder, alle biographischen Angaben, Passkopien sowie alle Verfahrensschritte von Asylsuchenden ab 6 Jahren**. Nach Ansicht der SP Schweiz muss im Sinne des Kindeswohls mindestens auf eine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke verzichtet werden.

Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst. Es ist von grosser Bedeutung, dass im Hinblick auf die massive Ausweitung der Datenerhebung, -Speicherung und -Verwendung eine umfassende Regelung der Informationsrechts erfolgt, dies insbesondere bei undokumentiert Aufgegriffenen. Personen sollen dementsprechend informiert werden, wann und wo es Hits gibt und dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit den anderen Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insb. für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Dies entspricht einer deutlichen Ausweitung der Zwecke: Es geht nun nicht mehr bloss um die Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung, sondern um eine umfassende Migrationssteuerung sowie die Unterstützung bei Strafverfolgung. Insbesondere bei Datenerfassungen oder -Bearbeitungen durch Strafverfolgungsbehörden muss dementsprechend nach Ansicht der SP Schweiz das Rechts auf Information und rechtliches Gehör nach StPO geregelt werden. Es kann nicht sein, dass die Regeln der StPO durch die Anwendung der Eurodac-Verordnung umgangen werden. Weiter sollte der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden nicht durch das Fedpol geprüft werden, weil diese keine unabhängige Behörde darstellt. Vielmehr sollte dieser Zugriff einer richterlichen Prüfung unterzogen werden. Zudem sollte grundsätzlich bei Datenerfassungen und -Erhebungen die Möglichkeit einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung geprüft werden.

Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen **grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen drohen zuzunehmen**. Es darf nach Ansicht der SP Schweiz nicht sein, dass Asylsuchende einem Generalverdacht sondergleichen unterstellt werden.

1.2.5 Einführung Subsidiärer Schutz

Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die SP Schweiz die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine **Angleichung in Bezug auf den Schutzstatus** vorzunehmen. Die SP Schweiz fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.

Die SP Schweiz fordert seit langem einen einheitlichen, langfristigen humanitären Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Jessica Gauch
Politische Fachreferentin

Département fédéral de justice et police
Monsieur le Conseiller fédéral
Beat Jans
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch

Berne, le 14 novembre 2024

Approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac)

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC Suisse rejette le projet tel que proposé. En particulier, elle s'oppose fermement à la participation de la Suisse au « mécanisme de solidarité », qui ne constitue pas un développement de l'acquis Schengen/Dublin et n'est par conséquent pas contraignant. En outre, l'UDC rejette nombre de développements purement bureaucratiques et coûteux et appelle le Conseil fédéral à une mise en œuvre légère et raisonnable des éléments non-contestés.

Le projet vise la reprise de diverses bases légales relatives au pacte européen sur la migration et l'asile. Une partie des modifications réglementaires à reprendre constituent un développement de l'acquis Schengen/Dublin et sont donc contraignantes pour la Suisse. L'UDC Suisse rappelle, comme elle le fait à chaque fois en la matière, qu'elle n'accepte pas le principe de la reprise dynamique, pour ne pas dire automatique, des développements de l'acquis Schengen/Dublin. En conséquence, elle se borne ici à répondre à quelques éléments précis et son silence ou son acceptation de certains points précis des règlements à reprendre ne peuvent en aucun cas être interprétés comme une acceptation du système Schengen.

1. Arrêté fédéral concernant la reprise et la mise en œuvre du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et du règlement visant à faire face aux situations de crise.

Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration abroge l'actuel règlement Dublin III et définit les responsabilités en matière de mise en œuvre des procédures d'asile ainsi que le mécanisme de solidarité. Il n'est que partiellement contraignant pour la Suisse, notamment en ce qui concerne les modifications de délais relatifs aux requêtes aux fins de prise en charge. En particulier, le mécanisme de solidarité qu'il contient n'est pas un développement de l'acquis Schengen/Dublin. Le Conseil fédéral propose toutefois de modifier la loi sur l'asile afin que la Suisse prenne part de manière volontaire à ce mécanisme. De son côté, le règlement visant à faire face aux situations de crise ne s'applique que partiellement à la Suisse et prévoit les dérogations possibles aux règles applicables en cas de pression migratoire exceptionnelle ou de scénario de force majeure. Ce sont en particulier les crises épidémiques et les instrumentalisation de migrants qui sont visées.

La Suisse ne doit pas participer au mécanisme « de solidarité »

L'UDC rejette fermement toute participation de la Suisse au mécanisme de solidarité de l'Union européenne. Notre pays n'a pas à payer pour les manquements de la politique sécuritaire menée aux frontières extérieures de l'Union. Surtout, chaque clandestin qui dépose une demande d'asile en Suisse a en réalité d'ores et déjà traversé un ou plusieurs pays sûrs de l'espace Schengen. Le seul fait que des requérants d'asile puissent déposer une demande en Suisse démontre donc la faillite du système européen de l'asile : ces personnes peuvent venir en Suisse car d'autres pays les ont laissés y parvenir. Partant, si la Suisse doit aujourd'hui déjà traiter plusieurs dizaines de milliers de demande d'asile par an en raison du laxisme des pays membres, il est hors de question d'accentuer encore cela, comme la Suisse l'avait fait en 2015 et 2016 par l'accueil de migrants supplémentaire ou encore en 2022 au moyen du mécanisme de solidarité temporaire volontaire.

L'UDC Suisse refuse ainsi la base légale instaurant un nouveau crédit-cadre « Solidarité Schengen/Dublin » (art. 113a et art. 114 AP-LAsi). Elle relève qu'il est choquant de voir ainsi le Conseil fédéral se moquer de la volonté populaire exprimée dans les urnes en 2014 et vouloir s'approprier le droit de faire venir plus encore d'immigrés dans les conditions actuelles de crise migratoire. Il est tout aussi choquant de prévoir que de « petits groupes » de requérants (jusqu'à 100 par événement) pourraient être acceptés par le Département fédéral de justice et police (DFJP) : le Conseil fédéral estime lui-même que la prise en charge de 100 requérants pour la Suisse coûterait environ 10 millions de francs à la Confédération – cela sans même prendre en compte les frais de personnel supplémentaires. Au vu de la situation financière actuelle de la Confédération, une telle proposition est inacceptable.

L'UDC Suisse ne partage pas non-plus l'avis du Conseil fédéral selon lequel il serait de l'intérêt de la Suisse de participer volontairement au mécanisme de solidarité non contraignant. Le Conseil fédéral admet par ailleurs dans son rapport qu'il soutient cette

participation au nom des « relations politiques supérieures entre la Suisse et l'UE ». Il est proprement inacceptable de brader notre souveraineté en matière migratoire afin de faire bonne figure dans le cadre d'autres négociations en cours – l'histoire récente nous a par ailleurs montré qu'une telle manière de faire n'est pas efficace (par exemple en ce qui concerne les fameux « milliards de cohésion », initialement facultatifs et sans lien avec d'autres accords et, petit à petit, devenus récurrents et condition *sine qua non* de la participation suisse à divers programmes).

Il faut rejeter les développements bureaucratiques, coûteux et inefficaces

L'UDC se montre par ailleurs sceptique concernant l'aspect extrêmement bureaucratique qui caractérise les réformes de l'Union européenne. Bien que certaines améliorations puissent être constatées en comparaison avec le droit actuel, des mesures telles que l'enregistrement audio des entretiens (art. 22, par. 6, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration) et le développement des normes concernant le transfert des mineurs (art. 23) constituent une surcharge administrative considérable. Le Conseil fédéral admet à plusieurs reprises dans son rapport qu'il est incapable d'esquisser, même grossièrement, les coûts représentés par ces mesures douteuses.

L'UDC Suisse refuse donc naturellement la base juridique pour les enregistrements audio des auditions Dublin (art. 26, al. 3bis et 3ter, AP-LAsi, art. 64a al. 1bis AP-LEI). De plus, le nouvel art. 25, par. 5 dudit règlement prévoit qu'un mineur non accompagné ne doit pas forcément être confié à l'Etat Dublin dans lequel il a déposé sa demande d'asile. Cette nouveauté ouvre la porte à des dérives et crée une incertitude juridique inacceptable.

2. Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du règlement instituant une procédure de retour à la frontière.

Ce règlement a pour objectif d'instituer une nouvelle procédure de renvoi aux frontières extérieures de l'espace Schengen pour les ressortissants de pays tiers dont la demande d'asile a été rejetée. Toutefois, ce règlement ne lie pas les Etats associés à Schengen et ne fait pas partie de l'acquis Schengen/Dublin. En l'occurrence, la reprise de ce règlement n'a pas de conséquences financières car la Suisse ne le transposera pas dans son droit national.

L'UDC s'oppose par principe à la reprise de règlements qui ne s'appliquent pas au territoire suisse : il s'agit d'un exemple-type de l'absurdité des réglementations européennes. De plus, en raison de la reprise « dynamique » du droit européen, rien n'empêche que des normes incluses dans ce règlement finissent tôt ou tard par devenir contraignante pour la Suisse, raison pour laquelle il n'est pas anodin de se lier à de telles réglementations.

3. Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du règlement Eurodac.

Le règlement Eurodac actuel est abrogé et remplacé, de manière contraignante pour la Suisse, dans le but de renforcer le contrôle de l'immigration irrégulière dans l'UE. Les données biométriques des clandestins seront enregistrées dans le système central Eurodac et comparées avec les données existantes alors que l'âge minimum d'enregistrement sera abaissé de 14 à 6 ans et sera complété par de nombreuses données supplémentaires. Si la plupart des dispositions du règlement Eurodac sont directement applicables pour la Suisse, certaines d'entre elles doivent toutefois être transposées en droit interne.

Sous réserve de dispositions réduisant la marge de manœuvre actuelle de la Suisse ou attribuant des compétences à des institutions externes, l'UDC Suisse ne s'oppose pas au renforcement d'Eurodac dans le but de contrôler l'immigration irrégulière, détecter des mouvements secondaires et identifier des clandestins. En revanche, l'UDC se montre sceptique en ce qui concerne les inévitables relents bureaucratiques coûteux, notamment en matière de récolte statistique, de droit à l'information et de cautions excessives concernant les mineurs. Elle invite donc le Conseil fédéral à user de toute sa marge de manœuvre afin d'opter pour une mise en œuvre légère et flexible nécessitant le moins possible de personnel supplémentaire.

4. Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du règlement sur le filtrage.

Le règlement sur les filtrages vise à établir l'identité des personnes arrivant irrégulièrement et à les orienter vers la procédure appropriée. Il s'agit également d'établir les éventuels risques liés à la santé et à la sécurité et d'identifier la procédure correcte pour la personne concernée. Ce filtrage est effectué aux frontières extérieures Schengen avant le renvoi de personnes concernées vers la procédure appropriée. En Suisse, cela représente les personnes qui présentent une demande de protection internationale à la frontière extérieure Schengen et ne remplissent pas les conditions d'entrée et d'autre part les personnes qui ont franchi la frontière extérieure Schengen et sont en séjour irrégulier puis sont appréhendées en Suisse, qu'elles aient demandé ou non une protection internationale. Le filtrage doit être effectué dans un délai de sept jours dans le premier cas de figure et de trois jours dans le second.

L'UDC Suisse accueille avec un grand scepticisme les nouvelles normes administratives et réglementaires en la matière. En particulier en ce sens que les procédures aux aéroports devront être prolongées et qu'une institution de contrôle devra être mise sur pied. Il est particulièrement inquiétant que les frais de mise en œuvre et les besoins en personnel ne puissent être chiffrés à l'heure actuelle.

Considérations finales

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, l'UDC Suisse rejette fermement le projet proposé par le Conseil fédéral. Elle constate d'une part que le monstre bureaucratique européen ne cesse de se développer et que les coûts de la politique européenne des frontières est toujours plus élevé pour des résultats toujours plus douteux. D'autre part, elle déplore l'abandon de souveraineté qu'entend entériner le Conseil fédéral en se

joignant de manière volontaire au mécanisme de solidarité avec l'espoir vain d'obtenir des contres-parties hypothétiques dans les relations entre la Suisse et l'Union européenne.

L'UDC Suisse profite donc de cette occasion pour rappeler ses exigences en matière de contrôle aux frontières et de gestion de l'immigration clandestine en Suisse :

- La Suisse doit pouvoir mener des contrôles souverains, unilatéraux et indépendants à ses frontières nationales. Elle n'a pour cela nullement besoin d'en référer à une institution étrangère.
- Les personnes qui entrent en Suisse doivent être systématiquement contrôlées, physiquement ou électroniquement, de manière que l'entrée en Suisse soit refusée aux personnes qui ne disposent ni d'un titre de séjour valable, ni d'une autorisation d'entrée.
- L'asile ne doit plus être accordé aux immigrés illégaux qui viennent en Suisse avec l'aide de passeurs via des pays tiers sûrs. Ces derniers doivent être renvoyés immédiatement dans le pays en question.
- A cet effet, les demandes d'asile ne doivent pouvoir être déposées que dans des centres fermés accessibles uniquement depuis l'étranger, de manière que les demandes refusées puissent être sans délai retournées au pays de transit.
- Toutes les instances et autorités doivent communiquer les données relatives aux clandestins de manière exhaustive et transparente.
- La Suisse doit gérer ses frontières de manière autonome, cela en période de crise migratoire ou pandémique comme en période ordinaire.
- D'une manière générale, la politique européenne des frontières et de l'asile est un échec et les conséquences doivent en être tirées.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti

Le secrétaire général



Marcel Dettling
Conseiller national

Henrique Schneider



SEM
Quellenweg 6
3084 Wabern

Bern, 14. November 2024

VERNEHMLASSUNG ZUR GENEHMIGUNG UND UMSETZUNG DER NOTENAUSTAUSCHE ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EU BETREFFEND DIE ÜBERNAHME DER VERORDNUNGEN (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 UND (EU) 2024/1356 (EU-MIGRATIONS- UND ASYLPAKT) (WEITERENTWICKLUNGEN DES SCHENGEN- UND DES DUBLIN-/EURODAC-BESITZSTANDS)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizer Sektion von Amnesty International Schweiz (AICH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Im Folgenden werden ausgewählte Themenbereiche bezüglich der Verordnungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten untersucht. Es wird nicht beabsichtigt, alle menschenrechtlich relevanten Fragen umfassend zu prüfen. Vielmehr soll die vorliegende Eingabe das Vernehmlassungsverfahren unterstützen, indem sie einige der wichtigsten Aspekte hervorhebt und die Beobachtungen und Empfehlungen von AICH hierzu darlegt. Die Selektion der angesprochenen Aspekte impliziert nicht, dass die Organisation alle anderen Vorschriften vorbehaltlos akzeptiert. Für weitere Themengebiete wird auf die Stellungnahmen der «Schweizerischen Flüchtlingshilfe» und dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» verwiesen.

1. Einleitung

Der neue EU-Asylpakt stellt eine umfassende Reform des gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) dar. Diese Reform, die ab 2026 schrittweise umgesetzt werden soll, beinhaltet tiefgreifende Änderungen in den Bereichen Asylmanagement, Grenzverfahren und Solidaritätsmechanismen. Aus menschenrechtlicher Sicht betrachtet AICH den EU-Asylpakt kritisch, da die Reform vor allem auf Abschottung und den Ausbau restriktiver Grenzverfahren setzt. Für die Schweiz kann die Übernahme des EU-Asylpaktes erhebliche Konsequenzen mit sich bringen. So sind Anpassungen nationaler Gesetze im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und im Asylgesetz (AsylG) sind nötig. Der sogenannte Solidaritätsmechanismus zielt darauf ab, die Verantwortung für Asylsuchende innerhalb der EU gerechter zu verteilen, bleibt jedoch in seiner aktuellen Form unverbindlich. AICH fordert die Schweiz auf, ihren Spielraum zu nutzen, um eine solidarischere und menschenrechtskonforme Asylpolitik zu fördern. Die Implementierung des EU-Asylpaktes erfordert klare menschenrechtliche Leitlinien, insbesondere bei der Übernahme von Regelungen zu Grenzverfahren und Haftbedingungen. Amnesty betont, dass bei der Umsetzung keine Abstriche an den bestehenden Schutzstandards gemacht werden dürfen. Ein besonderer Fokus sollte auf die Wahrung des Kindeswohls, den Zugang zu fairen Asylverfahren und die Vermeidung der Inhaftierung Personen mit besonderen Bedürfnissen gelegt werden.

2. Der Solidaritätsmechanismus (Artikel 113a VE-AsylG)

Gemäss Artikel 113a VE-AsylG haben die Mitgliedstaaten die Wahl, ihren Beitrag zur Solidarität durch Relocation, finanzielle Kompensation oder technische Unterstützung zu leisten. AICH sieht die direkte Aufnahme von Schutzsuchenden als die einzige Option, die den menschenrechtlichen Verpflichtungen und dem Grundgedanken des Solidaritätsmechanismus gerecht wird.

Die Aufnahme von Schutzsuchenden ist ein unverzichtbares Instrument, um die Rechte von Geflüchteten in Einklang mit internationalen Standards zu wahren. Die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verpflichten Staaten dazu, Geflüchteten effektiven Schutz zu bieten.¹ Eine finanzielle Kompensation oder technische Unterstützung erfüllt diese Verpflichtungen nicht, da sie weder einen direkten Schutz vor Menschenrechtsverletzungen bietet noch dazu beiträgt, die oft unmenschlichen Bedingungen in den Hotspots und Aufnahmezentren an den EU-Aussengrenzen zu verbessern.

Für die Schweiz ist es entscheidend, sich auf die Aufnahme von Schutzsuchenden zu konzentrieren. Dies würde sicherstellen, dass Geflüchtete Zugang zu menschenwürdigen Unterkünften, fairen Asylverfahren und den notwendigen sozialen und rechtlichen Unterstützungsmassnahmen erhalten. Durch die Aufnahme kann die Schweiz aktiv dazu beitragen, dass besonders Personen mit besonderen Bedürfnissen wie Familien, unbegleitete Minderjährige und Opfer von Gewalt menschenwürdige Lebensbedingungen finden und vor weiteren Menschenrechtsverletzungen geschützt werden.

AICH fordert daher die Schweizer Behörden auf, sich im Rahmen des Solidaritätsmechanismus ausschliesslich für die Aufnahme von Schutzsuchenden zu verpflichten. Eine solche Verpflichtung würde die menschenrechtlichen Prinzipien stärken, die humanitäre Rolle der Schweiz untermauern und dazu beitragen, dass Geflüchtete in Würde und Sicherheit leben können. Die Schweiz hat hier die Möglichkeit, ein Signal für Solidarität und Menschenrechte zu setzen und ihre Verantwortung in der internationalen Gemeinschaft wahrzunehmen.

3. Unbegleitete Minderjährige Asylsuchende (Artikel 25 der AMMR-Verordnung (EU) 2024/1351)

Unbegleitete minderjährige Geflüchtete gehören zu den verletzlichsten Gruppen im Asyl- und Migrationssystem. AICH sieht mit grosser Sorge, dass die Regelungen des EU-Asylpaktes die Rechte und das Wohl dieser Kinder gefährden könnten. Besonders problematisch ist die Möglichkeit, unbegleitete Minderjährige gemäss Artikel 25 der AMMR-Verordnung (EU) 2024/1351 in andere Länder zu überstellen, sofern dies „dem Kindeswohl dient“. AICH kritisiert diese Regelung, da unklar bleibt, wie das Kindeswohl definiert und garantiert wird. In der Praxis besteht das Risiko, dass Kinder in Länder überstellt werden, in denen keine ausreichende Betreuung oder Sicherheit gewährleistet ist. Darüber hinaus fordert Amnesty International den umfassenden Zugang zu rechtlichen Beschwerdemöglichkeiten für UMA. Geflüchtete müssen die Möglichkeit haben, Entscheidungen anzufechten und ihre Rechte wirksam durchzusetzen. Dies erfordert eine zugängliche und kindgerechte rechtliche Unterstützung ab der ersten Phase des Verfahrens.

Zusammenfassend fordert AICH, dass das Wohl des Kindes oberste Priorität hat und alle Entscheidungen, die unbegleitete Minderjährige betreffen, ausschliesslich im besten Interesse des Kindes getroffen werden. Dies beinhaltet den vollständigen Verzicht auf jegliche Zwangsmassnahmen gegenüber unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, wie Freiheitsentzug, zwangsweise Rückführungen und jede andere Form von

¹ Art. 1 GFK: Definition des Flüchtlingsstatus. Art. 5 EMRK: Recht auf Freiheit und Sicherheit.

Zwang ein, die das Wohl des Kindes gefährden könnten. Die Schweiz muss sicherstellen, dass jede Massnahme im Umgang mit UMA den Vorgaben von Artikel 37² der UN-Kinderrechtskonvention entspricht.

4. Das Screeningverfahren ((EU) 2024/1356)

Das Screeningverfahren, das im Rahmen des EU-Asylpaktes eingeführt wurde, birgt aus Sicht von AICH erhebliche menschenrechtliche Risiken. Es dient als erste Phase des Asylprozesses und soll die Identität, Schutzbedürftigkeit und Rückkehrperspektive von ankommenden Personen bewerten. Während diese Massnahmen auf eine effizientere Gestaltung des Asylsystems abzielen, besteht die Gefahr, dass grundlegende Menschenrechte der Schutzsuchenden eingeschränkt werden.

Gemäss den Vorgaben des EU-Asylpaktes erfolgt das Screeningverfahren in standardisierten Prozessen. Dazu gehören die Registrierung und Überprüfung der Identität sowie eine erste Einschätzung des Schutzstatus. AICH warnt jedoch davor, dass diese Massnahmen in der Praxis zu haftähnlichen Bedingungen führen könnten. Geflüchtete könnten während des Screenings in geschlossenen Zentren festgehalten werden, was das Recht auf Freiheit verletzen kann.

AICH fordert, dass das Screeningverfahren in der Schweiz menschenrechtskonform ausgestaltet wird, um den Schutz und die Rechte von Geflüchteten zu gewährleisten. Eine der zentralen Forderungen ist die Vermeidung haftähnlicher Bedingungen, wie sie in der Verordnung der EU vorgesehen sind. Geflüchtete dürfen nicht in geschlossenen Zentren festgehalten werden, sondern müssen in offenen und menschenwürdigen Unterkünften untergebracht werden, die den internationalen menschenrechtlichen Standards entsprechen. AICH betont, dass der Freiheitsentzug nur als letztes Mittel und niemals während des Screeningverfahrens angewendet werden darf.

Darüber hinaus ist es essenziell, dass das Screeningverfahren fair und transparent gestaltet wird. Dies beinhaltet mindestens ein einheitliches Vorgehen von Bund und Kantonen. Um dies zu gewährleisten, fordert Amnesty die Einrichtung von Standards, die Transparenz und Rechtsstaatlichkeit im Screeningverfahren garantieren. Amnesty fordert, dass alle Fälle individuell geprüft werden, um sicherzustellen, dass jede Person, die internationalen Schutz benötigt, Zugang zu einem Asylverfahren erhält. Der Zugang zu qualifiziertem rechtlichem Beistand ab der ersten Phase des Screeningverfahrens muss garantiert sein, damit Geflüchtete ihre Rechte effektiv wahrnehmen und gegen fehlerhafte Entscheidungen Einspruch erheben können.

Ein besonderer Fokus soll auf dem Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie Kinder, Opfer von Gewalt oder Menschen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen liegen. Diese Gruppen müssen frühzeitig identifiziert und individuell betreut werden. Amnesty fordert die Sicherstellung, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen die notwendige Unterstützung und Betreuung erhalten.

5. Haft ((EU) 2024/1356)

Die Erweiterung der Möglichkeiten zur Inhaftierung im Rahmen des EU-Asylpaktes wirft erhebliche menschenrechtliche Bedenken auf. Besonders problematisch ist die Haft zum Zweck der Überstellung. Diese erlaubt die Inhaftierung von Personen zur Vorbereitung ihrer Abschiebung. Es gibt jedoch mildere Alternativen wie regelmässige Meldepflichten oder die Unterbringung in offenen Einrichtungen. Die Schweiz muss sicherstellen, dass diese Alternativen konsequent genutzt werden und Haft ausschliesslich als letztes Mittel angeordnet wird.

² https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/2055_2055_2055/de#art_37

AICH fordert, dass Freiheitsentzug im Asyl- und Migrationskontext nur als äusserstes Mittel und unter strikter Beachtung der internationalen Menschenrechtsstandards angewendet wird. Haft darf ausschliesslich in klar definierten Ausnahmefällen erfolgen, wenn keine milderen Alternativen wie Meldepflichten, Bürgschaften oder die Unterbringung in offenen Einrichtungen möglich sind. Die Schweiz muss diese Alternativen konsequent priorisieren, um sicherzustellen, dass Freiheitsentzug nicht zur Standardmassnahme wird. Besonders betont AICH, dass die Inhaftierung von Kindern und Familien unter allen Umständen ausgeschlossen werden muss. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der garantierte Zugang zu unabhängigen Rechtsmitteln. Alle Inhaftierten müssen die Möglichkeit haben, die Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit ihrer Inhaftierung anzufechten und ihre Rechte effektiv wahrzunehmen. Amnesty fordert, dass die Schweiz Mechanismen bereitstellt, die diesen Zugang sicherstellen und stärken.

6. Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen

Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie unbegleitete Minderjährige, Schwangere, ältere Menschen, Personen mit Behinderungen oder Opfer von Gewalt, benötigen besonderen Schutz im Asyl- und Migrationssystem. Gemäss Artikel 21 der EU-Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346 sind Mitgliedstaaten verpflichtet, die Bedürfnisse dieser Gruppen frühzeitig zu identifizieren und entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

In der Schweiz zeigt sich in der Praxis, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen nicht ausreichend identifiziert oder betreut werden. Besonders unbegleitete minderjährige Asylsuchende sind häufig benachteiligt, da sie entweder in allgemeinen Unterkünften untergebracht werden oder keinen angemessenen Zugang zu rechtlicher und psychosozialer Unterstützung erhalten. Die Schweiz muss hier dringend ihre Systeme verbessern, um die frühzeitige Erkennung und den Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen sicherzustellen.

AICH fordert, dass der Schutz von Personen mit besonderen Bedürfnissen im Asyl- und Migrationssystem eine zentrale Rolle spielt und durch klare und verbindliche Massnahmen gewährleistet wird. Personen mit besonderen Bedürfnissen wie unbegleitete Minderjährige, Schwangere, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen oder Opfer von Gewalt müssen bereits bei ihrer Ankunft individuell identifiziert und durch geschultes Fachpersonal betreut werden.

7. Sichere Zugangswege

Der EU-Asylpakt beinhaltet weitere Rechtstexte, welche jedoch nicht von der Schweiz übernommen werden. Dazu gehört die neue EU-Resettlement-Verordnung, welche den Rahmen für Resettlement-Programme und humanitäre Visa auf EU-Ebene vorgeben soll. Die Schweiz verpasst damit die Chance einen neuen Anlauf für die Schaffung von sicheren und legalen Zugangswegen zu nehmen, um gefährliche und oft lebensbedrohliche Fluchtrouten zu vermeiden. Amnesty fordert somit die Wiederaufnahme des Resettlement-Programmes und die langfristige Etablierung, um besonders schutzbedürftigen Menschen eine sichere Perspektive zu bieten.

Ein weiterer wichtiger Schritt ist die Einführung humanitärer Visa. Diese ermöglichen besonders gefährdeten Personen, wie Frauen, Kindern oder Opfern von Verfolgung, eine sichere und legale Einreise. Amnesty betont, dass die Schweiz den Zugang zu diesen Visa erleichtern muss, um Menschenhandel und gefährliche Fluchtrouten zu bekämpfen und gleichzeitig den Schutzbedarf dieser Personen zu gewährleisten. Darüber hinaus setzt sich Amnesty für die Förderung von Familienzusammenführungen. Die Schweiz muss bürokratische Hürden abbauen und die Bearbeitungszeiten für Anträge erheblich verkürzen, um Familien nicht unnötig lange voneinander getrennt zu halten.

Neben bestehenden Massnahmen fordert Amnesty die Schweiz auf, neue legale Zugangswege zu schaffen. Dazu könnten humanitäre Korridore oder spezielle Programme für Klimageflüchtete gehören, die auf die zunehmenden Herausforderungen der globalen Fluchtbewegung reagieren.

8. Zusammenfassung der Stellungnahme von AICH zur Vernehmlassung des EU-Migrationspaktes

AICH betrachtet die Vernehmlassung des EU-Migrationspaktes als eine wegweisende Gelegenheit, das Asyl- und Migrationssystem der Schweiz menschenrechtskonform zu gestalten. Während der Pakt Ansätze enthält, die auf eine effizientere und solidarischere Verteilung der Verantwortung abzielen, birgt er gleichzeitig erhebliche Risiken für die Rechte und Würde von Schutzsuchenden. Amnesty fordert, dass die Schweiz bei der Umsetzung des Paktes ihre humanitäre Tradition bewahrt und klare, menschenrechtsbasierte Leitlinien etabliert, um den Schutz Geflüchteter zu gewährleisten.

Besonders kritisch sieht Amnesty die Normalisierung von Haftmassnahmen im Asylkontext, die unzureichende Berücksichtigung von Personen mit besonderen Bedürfnissen und der fehlende Wille zur Schaffung von sicheren Zugangswegen. Diese Ansätze könnten dazu führen, dass Geflüchtete in unsichere Staaten abgeschoben, inhaftiert oder ihrer grundlegenden Rechte beraubt werden. Amnesty fordert die Schweiz auf, diesen Entwicklungen entschieden entgegenzuwirken und stattdessen menschenrechtskonforme Alternativen umzusetzen.

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt ist die mangelnde Verbindlichkeit des Solidaritätsmechanismus. Ohne verpflichtende Regelungen zur gerechten Lastenverteilung bleibt das Ziel, die Verantwortung für Geflüchtetesolidarisch auf die Staaten zu verteilen, unerreichbar. Amnesty fordert die Schweiz auf, hier aktiv Verantwortung zu übernehmen, indem sie sich klar zur Aufnahme von Geflüchteten verpflichtet und dadurch ein Beispiel für solidarisches Handeln in Europa setzt.

Michael Meyer
Joëlle Spahni
AsyLex
Gotthardstrasse 52
8002 Zürich
info@asylex.ch

Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern
per Email an:
helena.schaer@sem.admin.ch;
gael.buchs@sem.admin.ch;
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungsbre@sem.admin.ch

Zürich, den 7. November 2024

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans
Sehr geehrte Frau Schär, sehr geehrte Frau Tuffer, sehr geehrter Herr Buchs
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu der vorgesehenen Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklung des Schengen-/ Dublin-Besitzstandes). Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen



Michael Meyer
Head Dublin AsyLex
AsyLex



Joëlle Spahni
Head International AsyLex
AsyLex

Inhaltsverzeichnis

1. Grundsätzliche Bemerkungen	3
2. Detaillierte Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen	3-25
2.1. Die Verordnung (EU) 2024/1351 («AMMR-Verordnung»)	3-16
2.2. Solidaritätsmechanismus	16-18
2.3. Die Verordnung (EU) 2024/1358 («Eurodac-Verordnung»)	18-22
2.4. Die Verordnung (EU) 2024/1358 («Krisenverordnung»)	22-23
2.5. Die Verordnung (EU) 2024/1347 («Qualifikationsverordnung») / Subsidiärer Schutz	23
2.6. Die Verordnung (EU) 2020/894 («Überprüfungsverordnung»)	23-25

1. Grundsätzliche Bemerkungen

AsyLex sieht die Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen des EU-Migrations- und Asylpakts kritisch. In erster Linie ist die erhebliche Einschränkung des Schutzes von Asylsuchenden in Europa durch den Pakt zu beanstanden. Wir lehnen die Übernahme der im Pakt enthaltenen Verordnungen jedoch nicht grundsätzlich ab, da die Schengen-Assoziierung der Schweiz nicht gefährdet werden darf – allerdings nicht um jeden Preis und keinesfalls zulasten der Menschenrechte. Daher muss die Umsetzung im nationalen Recht mit einem spezifischen Fokus auf die Wahrung der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes erfolgen. Im Folgenden heben wir wesentliche Aspekte hervor, um eine zusätzliche Beschneidung der Grundrechte von Asylsuchenden zu verhindern.

2. Detaillierte Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen

2.1. Die Verordnung (EU) 2024/1351 («AMMR-Verordnung»)

Die Verwendung des Begriffs «Management» im Zusammenhang mit Asyl und Migration ist problematisch und euphemistisch. Während Verfahren und Abläufe tatsächlich «gemanagt» werden können, trifft dies auf Menschen und deren Schutzbedürfnisse nicht zu. Die Vorstellung, Asyl und Migration liesse sich wie ein administrativer Ablauf steuern, verkennt die Realität sowie die historischen Erfahrungen mit Migration. Im Mittelpunkt sollte nicht die Steuerung der Fluchtbewegungen stehen – eine ohnehin unmögliche Aufgabe, da diese durch pure Not ausgelöst werden (der Begriff führt, ähnlich wie in Art. 108 BV der Begriff der «Masseneinwanderung», zu einem falschen Verständnis). Vielmehr sollte der Fokus darauf liegen, fairere und effizientere Verfahren koordiniert zu implementieren, um dem Schutz der Menschenrechte und dem Asylrecht gerecht zu werden.

2.1.1. Kommentare zum Grundprinzip der AMMR-V: Verhinderung von Sekundärmigration

Der neue Pakt zielt darauf ab, Sekundärmigration zu verhindern. Wissenschaftliche Studien, sowie unsere Erfahrungen zeigen aber, dass härtere Regelungen Asylbewerber:innen nicht von Sekundärmigration abhalten.¹

¹ U.a. siehe Eiko R. Thielmann, How Effective are National and EU Policies in the Area of Forced Migration?, *Refugee Survey Quarterly* 4 2012, S. 21, abrufbar unter: <https://academic.oup.com/rsq/article/31/4/21/1572612>; m.w.H. Daniel Thym, *Secondary Movements: Lack of Progress as the Flipside of Meagre Solidarity, EU Immigration and Asylum Law and Policy*.

Einerseits ist anzumerken, dass die Personen, die in Europa Schutz suchen, nicht mit dem rechtlichen System vertraut sind und ihre Entscheidungen, in welche Länder sie reisen um Schutz zu suchen, nicht vom Asylrecht abhängig machen (können).

Zweitens beeinflussen die Aufnahme- und Lebensbedingungen die Sekundärmigration erheblich. Schlechte Bedingungen in einem Aufnahmeland sind ein bedeutender Anreiz zur Weiterreise. Solange im gesamten Dublin-Raum keine gleichwertigen und menschenwürdigen Lebensstandards sowie faire Asylverfahren für asylsuchende Personen gewährleistet sind, werden auch strenge Sanktionen asylsuchende Personen nicht davon abhalten, weiter zu reisen.

Schliesslich sind insbesondere familiäre und ethnische Netzwerke zentral bei der Wahl des Ziellandes. Asylsuchende Personen haben oft Länder als Ziel, in denen bereits Familienmitglieder oder andere Bekannte leben. Um dieser Tatsache entgegenzuwirken und Sekundärmigration zu verhindern, wäre zum Beispiel die Definition von «Familienangehörigen» auf mindestens erwachsene Geschwister auszuweiten und dazu Ehegatten in die Abhängigkeitsklausel einzubeziehen. Diese Anpassungen könnten Sekundärmigration wirksam reduzieren, indem familiäre Bindungen im Dublin-System stärker berücksichtigt werden. Es liegt auf der Hand, dass Personen sich besser und schneller in einem Land integrieren, in dem sie schon Anschluss haben.

Der naheliegende Schluss daraus ist, dass der neue EU-Pakt trotz seiner Zielsetzung die Sekundärmigration nicht verhindern wird. Stattdessen führt er lediglich zu strengeren Massnahmen gegen Asylbewerbende anstatt Lösungen zu kreieren und birgt das Risiko vermehrter Menschenrechtsverletzungen.²

2.1.2. Kommentare zur neuen europäischen Rechtslage

Um der Verhinderung von «Sekundärmigration» entgegenzuwirken, sieht die neue AMMR-V eine Reihe von Anpassungen vor, die das bereits menschenrechtlich bedenkliche Dublin-System weiter verschärfen. Im Folgenden werden insbesondere die folgenden Änderungen näher erläutert:

² A.a.O.

2.1.2.1. Definition der «Familienangehörigen» (Art. 2 Abs. 8, 34 AMMV-R)

AsyLex begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörigen» neu auch familiäre Beziehungen, die vor der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten bestanden haben, und nicht nur für diejenigen, die bereits im Herkunftsland existierten, mit einbezieht.

Zu bedauern ist aber, dass die Gelegenheit, die rechtliche Definition von «Familienangehörigen» näher an die Realität anzupassen, verpasst wurde.

Erstens sind Geschwister vom Begriff weiterhin ausgeschlossen, und dies trotz des entsprechenden Vorschlags der EU-Kommission, die Definition auszudehnen.³ In der Praxis hätte dies bedeutet, dass beispielsweise für einen syrischen Mann, der an der europäischen Aussengrenze einen Asylantrag stellt, Belgien zuständig ist, wenn dort seine erwachsene Schwester eine Aufenthaltsbewilligung besitzt. Unter Vorbehalt von unbegleiteten Minderjährigen (Art. 25 Abs. AMMR-V) und der in der Ermessensklausel vorgesehenen Situation des ausdrücklichen Willens eines Mitgliedstaates (Art. 35 Abs. 2 AMMR-V) ist diese der Lebensrealität nahestehende Anpassung leider nicht vorgenommen worden. Da familiäre Netzwerke ein Hauptgrund für Sekundärmigration sind, ist dies ein Paradebeispiel dafür, weshalb die AMMR-V Asylgesuche in mehreren europäischen Staaten, darauffolgende Zuständigkeitsabklärungen und den Aufenthalt weggewiesener Asylsuchender, wie nun unter der Dublin-III-Verordnung bekannt, nicht eindämmen wird.

Zweitens ist zu bedauern, dass der Ausschluss der ehelichen Beziehungen, welche noch nicht staatlich anerkannt wurden, aus der Familiendefinition der Abhängigkeitsklausel (Art. 34 AMMR) beibehalten wurde. Die zivilrechtliche Anerkennung einer im Ausland geschlossenen Ehe erfordert zahlreiche Dokumente und beglaubigte Übersetzungen und kann vulnerable Personen in einer Vielzahl von Fällen ausschliessen, beispielsweise durch das Erfordernis der Sozialhilfeunabhängigkeit invalider Personen. Die vom EuGH im Urteil C-745/21 vom 16. Februar 2023 beanstandete Ungleichbehandlung, dass eine schwer traumatisierte oder kranke Antragstellerin gemäss Art. 34 AMMR-V, vormals Art. 16 Dublin-III-VO, die normalerweise mit ihrer Schwester zusammenbleibt oder zusammengebracht wird, aber von ihrem Ehemann getrennt oder weggebracht wird, bleibt damit auf gesetzlicher Ebene bestehen.

Im Sinne dieser Ausführungen erachten wir es als dringend, dass der Begriff der «Familienangehörigen» von Art. 2 Abs. 8 AMMR-V Geschwister mitumfasst. Wenn sich die Schweiz der Verhinderung von Sekundärmigration widmen will, stellt dies einen

³ Vgl. EU-Kommission, Explanatory memo on the Pact on Migration and Asylum, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1865.

grundlegenden Schritt dar. Zweitens sehen wir es als unumgänglich, das EuGH-Urteil C-745/21 vom 16. Februar 2023 gesetzlich umzusetzen und damit auch eheliche Beziehungen, die in der Schweiz (noch) nicht zivilstandsamtlich anerkannt wurden, unter den Familienbegriff der Abhängigkeitsklausel (Art. 34 AMMR) aufzunehmen.

2.1.2.2. Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung (Art. 22 Abs. 7 AMMR-V; Art. 26 Abs. 3^{bis}-3^{quater} VE-AsylG)

AsyLex begrüsst die geplante Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung (vormals «Dublin-Gespräch») grundsätzlich, da sie im Nachhinein bei Unstimmigkeiten oder unterschiedlichen Ansichten als Beweismittel herangezogen werden kann und so mögliche Zweifel beseitigt eine zentrale Rolle spielen wird.

Kritisch ist dabei zu beachten, dass die Umsetzungsbestimmungen (Art. 26 Abs. 3bis - 3quater VE-AsylG) dem Bundesrat die Möglichkeit geben, in bestimmten Fällen ausnahmsweise den Verzicht auf die Tonaufnahme einer Anhörung zu verfügen sowie deren Zugriff und Verwendung einzuschränken. AsyLex betont, dass die AMMR-V keine Ausnahme der Tonaufzeichnung vorsieht (Art. 22 Abs. 7 AMMR-V). Sie gibt den Staaten auch keinen Ermessensspielraum darüber, ob und wann auf eine Tonaufzeichnung verzichtet werden kann. Die geplante Schweizerische Umsetzungsbestimmung widerspricht folglich der AMMR-V, weshalb dem Bundesrat keine ausnahmsweise Einschränkungsmöglichkeit von Art. 22 Abs. 7 AMMR-V zukommen sollte.

Gemäss Art. 22 Abs. 7 AMMR-V ist in der nationalen Gesetzgebung sicherzustellen, dass asylsuchende Personen sowohl ein Einsichtsrecht in die Tonaufzeichnung haben als auch das Recht, diese als Beweismittel zu verwenden. Dadurch werden die Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV (Bundesverfassung) gewahrt. Dies bedeutet, dass Tonaufnahmen der persönlichen Anhörung im Gerichtsverfahren zur Wahrung des rechtlichen Gehörs eingesetzt werden können, insbesondere wenn Zweifel am Verfahren bestehen.

Weiter ist hervorzuheben, dass im Sinne des Datenschutzgesetzes die Rechte der Asylsuchenden zu wahren sind. Dies bedeutet, dass Tonaufnahmen nicht länger verwahrt werden dürfen, als für das Verfahren absolut notwendig ist, und dass ihre Verwendung zweckgebunden bleibt, was explizit in den Umsetzungsbestimmungen geregelt werden sollte. Zudem muss den betroffenen Personen die Möglichkeit gegeben werden, sich im Rahmen des Verfahrens gegen deren Einbringung aussprechen zu können.

2.1.2.2. Einführung von Überstellungen unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (Art. 25 Abs. 5 AMMR-V)

Hinsichtlich der Wahrung der Kinderrechte sieht die AMMR-V einschneidende Veränderungen vor. Die Formulierung des ursprünglichen Art. 8 Dublin-III-VO «sofern dies dem Kindeswohl dient» wird in Art. 25 Abs. 2 AMMR-V durch «sofern dies dem Kindeswohl nicht nachweislich zuwiderläuft» ersetzt. Weiterhin soll zukünftig auch bei Kindern der Staat der ersten Einreise zuständig sein, anstatt der Staat, in dem sie sich zu dem Zeitpunkt aufhalten. Dies würde bedeuten, dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs) vermehrt Überstellungen ausgesetzt sind.⁴

Die Gefahren von Zwangsausschaffungen bei Kindern sind offensichtlich. Eine Regelung, die den übergeordneten Vorrang des Kindeswohls gemäss Art. 3 der Kinderrechtskonvention berücksichtigt, ist in diesem Zusammenhang kaum vorstellbar. Verlässt ein Kind den ursprünglich zuständigen Mitgliedstaat eigenständig und reist weiter, sollte grundsätzlich angenommen werden, dass eine Rücküberstellung nicht im Interesse des Kindeswohls liegt. Ein anderer Schluss lässt sich aus der eigenständigen Weiterreise eines unbegleiteten Kindes schlichtweg nicht ziehen. AsyLex fordert daher, auf die Überstellung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender zu verzichten. Das SEM sollte in diesen Fällen das Asylgesuch des UMAs weiterhin selbst prüfen, da jegliche andere Regelung nachweislich der vorrangigen Pflicht, das Kindeswohl ins Zentrum zu stellen, widerspricht.

2.1.2.3. Klare Definition der Situationen, die zum Schweizer Selbsteintritt auf ein Asylgesuch führen (Artikel 35; Ermessensklausel)

AsyLex unterstützt nachdrücklich die Anwendung der in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung festgelegten Ermessensklauseln in der Schweiz, um humanitäre Gründe zu berücksichtigen und eine gerechtere Lastenverteilung zu fördern. Gemäss Praxiserfahrung finden diese zentralen Klauseln in der Schweiz bislang nur selten Anwendung. Wir fordern den Bundesrat daher auf, klare Kriterien festzulegen, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist, und dabei auch familiäre Bindungen, Sprachkenntnisse, gesundheitliche Probleme oder Erfahrungen von Gewalt im Zielland zu berücksichtigen. Im Sinne der Rechtsweggarantie muss die Zudem sollte eine eigenständige Beschwerdemöglichkeit für den Selbsteintritt geschaffen werden.

⁴ Lara Hoefft, *Asyl- und Migrationsmanagementverordnung: Dublin ist tot, lange lebe Dublin?*, 13. August 2024: <https://www.sosf.ch/de/article/asyl-und-migrationsmanagement-verordnung-dublin-ist-tot-lang-lebe-dublin>.

Ein zwingender Selbsteintritt sollte mindestens in folgenden Szenarien immer vorgesehen werden:

1. Wenn eine Überstellung faktisch unmöglich ist, sei es wegen Mängeln im Zielland, Aufnahmestopps oder starkem Migrationsdruck (z. B. wie die derzeitige Dublin-Italien-Konstellation).
2. Wenn die Krisenverordnung im zuständigen Mitgliedstaat die Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert; sollte nach sechs Monaten die Krisensituation andauern, ist ein Selbsteintritt wegen der langen Verfahrensdauer angebracht.
3. Bei Personen, die langfristig auf eine medizinische Behandlung angewiesen sind oder deren Gesundheitszustand sich durch die Überstellung erheblich verschlechtern würde.
4. Wenn das Zuständigkeitsverfahren aus unverschuldeten Gründen der asylsuchenden Person länger als zwölf Monate dauert, was dem Zweck des Verfahrens widerspricht.
5. Bei unbegleiteten Minderjährigen ohne Familie in anderen Staaten, wenn der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
6. Bei Vorliegen eines engen Verwandtschaftsverhältnisses in der Schweiz im Sinne obiger Definition des Familienbegriffs (siehe oben unter 2.1.2.1).
7. Wenn familiäre Gründe für eine Zusammenführung bestehen, die bisher nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

2.1.2.4. Einschränkung der zulässigen Beschwerdegründe gegen eine Überstellung (Art. 43 AMMR-V; Art. 64a VE-AIG)

Des Weiteren werden die zulässigen Beschwerdegründe gegen eine Überstellung auf drei spezifische Situationen reduziert: Erstens, ob die betroffene Person einer tatsächlichen Gefahr oder einer unmenschlichen bzw. erniedrigenden Behandlung im Sinne von Artikel 4 der Europäischen Charta der Grundrechte (EU-Grundrechtecharta) ausgesetzt ist; zweitens, ob nach dem Überstellungsentscheid Umstände vorliegen, die für die korrekte Anwendung der AMMR-Verordnung entscheidend sind; und drittens, ob bei Personen, die gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe a der AMMR-Verordnung aufgenommen wurden, gegen die Bestimmungen der Artikel 25–28 (unbegleitete Minderjährige, Familienangehörige, Familie) verstossen wurde.

Die bisherige Rechtslage sah hingegen eine umfassende Überprüfung vor, die sowohl Sach- als auch Rechtsfragen einbezog. Diese Einschränkung hebt die bisherige Rechtsprechung des EuGH auf. Nach Erwägungsgrund 62 der Präambel der AMMR-V wird argumentiert, dass diese Beschränkung mit der Rechtsprechung des EuGH, insbesondere in Bezug auf Artikel

47 der EU-Grundrechtecharta, übereinstimmt. Diese Einschätzung ist jedoch unzutreffend, da die frühere Rechtsprechung eine umfassende Überprüfung vieler Dublin-III-Bestimmungen zulies.⁵

Besonders hervorzuheben ist der offensichtliche Verstoss gegen Artikel 43 AMMR-V, der in direktem Widerspruch zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Bezug auf Artikel 13 EMRK steht. Nach Artikel 13 EMRK hat jede Person, die glaubhaft macht, dass ihre Konventionsrechte verletzt wurden, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Gemäss Artikel 43 AMMR-V kann man sich jedoch nur auf Artikel 3 EMRK berufen, was nicht einmal das Recht auf Familienleben einschliesst. Sollte Artikel 43 AMMR-V tatsächlich gegen Artikel 13 EMRK verstossen, verletzt er ebenfalls Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta, der die Mindeststandards von Artikel 13 EMRK aufgreift und sogar erweitert (siehe C-682/15 vom 16. Mai 2017).

Selbst wenn Artikel 43 AMMR-V in irgendeiner Weise mit höherem Recht in Einklang gebracht werden könnte, würde seine Einführung eine erhebliche Einschränkung der Rechte der Asylsuchenden bedeuten. Abgesehen von den in Artikel 43 Absatz 1 aufgezählten Gründen würde Asylsuchenden das Recht auf eine umfassende gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen, die sie erheblich betreffen, verwehrt. Unabhängig davon, wie schwerwiegend die Fehler bei der Anwendung der Kriterien oder die Verletzungen ihrer Verfahrensrechte in der ersten Instanz sind, stünde ihnen kein Rechtsmittel zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund erscheint die angebliche Erweiterung der Verfahrensrechte im erstinstanzlichen Dublin-Verfahren als eine Scheinmassnahme, die die tatsächlichen Rechte der Antragsteller erheblich einschränkt.⁶

Diese Entwicklungen schränken den Zugang zu Recht erheblich ein und stehen im Widerspruch zum geplanten Ausbau des Rechtsschutzes.

AsyLex fordert daher, dass sämtliche Beschwerdegründe, die bisher unter der Dublin-III-Verordnung geltend gemacht werden konnten, auch weiterhin zulässig bleiben. Die in verschiedenen EuGH-Urteilen festgestellten subjektiven Rechte auf die korrekte Anwendung der Verordnung müssen uneingeschränkt berücksichtigt werden. Es muss

⁵ u.a. EuGH-Urteile C-63/15 Ghezelbash ECLI:EU:C:2016:409; C-155/15 Karim ECLI:EU:C:2016:410; C-201/16 Shiri EU:C:2017:805; C-490/16 AS ECLI:EU:C:2017:585; C-670/16 Mengesteab ECLI:EU:C:2017:587; C-194/19 HA ECLI:EU:C:2021:270; C-19/21 I und S ECLI:EU:C:2022:605; C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21, und C-328/21 ECLI:EU:C:2023:934; und C-323/21 bis C-325/21, ECLI:EU:C:2023:4.

⁶ Francesco Maiani, *Responsibility-Determination under the New Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change...*, abrufbar unter:
<https://eumigrationlawblog.eu/responsibility-determination-under-the-new-asylum-and-migration-management-regulation-plus-ca-change/>.

sichergestellt werden, dass allen Asylsuchenden ein effektiver Rechtsbehelf zur Verfügung steht, der den Zugang zu einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung gewährleistet.

2.1.2.5. Verlängerung der Zuständigkeitsfristen/-perioden (Art. 29, 33, 37, 46 AMMR-V)

Die geplanten Änderungen der AMMR-Verordnung sehen eine erhebliche Verlängerung der bisherigen Zuständigkeits- und Überstellungsfristen vor. Dies betrifft insbesondere Situationen des sogenannten «Flüchtigseins» und der Verhinderung von Überstellungen, woraufhin die Frist zur Überstellung auf bis zu drei Jahre verlängert werden kann (Art. 46 AMMR-V). AsyLex betrachtet diese Massnahmen als unverhältnismässig und mit schwerwiegenden Konsequenzen für die betroffenen Personen und ihre Grundrechte.

Grundsätzlich bleibt die bisherige Überstellungsfrist der Dublin-III-Verordnung von sechs Monaten bestehen. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMMR-V auf bis zu drei Jahre verlängert werden, wenn die betroffene Person oder ein mit ihr zu überstellendes Familienmitglied «flüchtig» ist, sich der Überstellung widersetzt oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

1. **Erweiterung des Begriffs «Flüchtigsein»:** Die Definition von «Flüchtigsein» wird erheblich ausgeweitet und umfasst nun auch Situationen, in denen sich Asylsuchende aus triftigen Gründen, nicht in einem Unterbringungszentrum aufhalten oder nicht bei den zuständigen Behörden melden. Dies widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, die eine restriktive Auslegung forderte. Im Fall *Jawo* (C-163/17) stellte der EuGH fest: «Da zudem nicht ausgeschlossen werden kann, dass es stichhaltige Gründe dafür gibt, dass der Antragsteller den zuständigen Behörden seine Abwesenheit nicht mitgeteilt hat, muss ihm die Möglichkeit des Nachweises erhalten bleiben, dass er nicht beabsichtigte, sich den Behörden zu entziehen.»

Die neue Regelung führt hingegen zu einer pauschalen Annahme von «Flüchtigsein», ohne individuelle Umstände zu berücksichtigen und damit zu einer unhaltbaren Vorverurteilung. Erfahrungsgemäss folgt die behördliche Annahme von «Flüchtigsein» keinem einheitlichen Massstab. In manchen Fällen wird das «Untertauchen» voreilig gemeldet, und die Korrektur ist nur über eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht möglich – einem Verfahren, bei dem kein Anspruch auf staatliche Rechtsvertretung besteht, weshalb die Geflüchteten auf die Hilfe von zivilen Organisationen angewiesen sind. So muss das Bundesverwaltungsgericht heute regelmässig korrigierend eingreifen, wenn die Überstellungsfrist aufgrund eines (bereits eintägigen, angeblichen) «Flüchtigseins» verlängert wurde. Zudem bringt die Verlängerung der Überstellungsfrist automatisch einen Ausschluss der kantonalen Nothilfe mit sich. Wird diese Handhabung auf stationäre Spitalaufenthalte von

vulnerablen Personen ausgeweitet, führt dies dazu, dass sie neben ihrer psychischen Not auch noch von elementarster (und minimaler) staatlicher Unterstützungsleistung ausgeschlossen werden können, was dringend zu vermieden werden muss.

AsyLex fordert daher eine restriktive Handhabung der Verwendung dieser Regelung, um dem Beschleunigungsgebot gerecht zu werden und eine faire Bewertung der individuellen Situation zu gewährleisten.

2. **Widersetzung der Überstellung und absichtliche «Untauglichmachung»:** Die AMMR-V lässt Spielraum für Interpretationen bezüglich der Widersetzung der Überstellung und des absichtlichen «Untauglichmachens». Dadurch besteht die Gefahr, dass körperliche oder psychische Gesundheitsprobleme fälschlich als absichtliche Behinderung der Überstellung interpretiert werden. Dies birgt ein hohes Risiko für willkürliche und ungerechtfertigte Entscheidungen, die die Verfahrensrechte und das Wohl der Betroffenen erheblich beeinträchtigen können.
3. **Medizinische Anforderungen als Hindernis:** Eine Verlängerung der Überstellungsfrist aufgrund medizinischer Anforderungen stellt eine unzumutbare Belastung für Personen mit unverschuldeten Krankheiten dar. Die AMMR-V definiert jedoch nicht klar, ob die Krankheit kurzfristig oder langfristig sein muss, was Unsicherheit schafft und im Falle psychischer Erkrankungen zu einer chronischen Verschlechterung führen kann. AsyLex fordert mit Insistenz, bei langfristigen Krankheitsverläufen grundsätzlich einen Selbsteintritt anzuordnen und bei kurzfristigen Erkrankungen einen neuen Überstellungstermin innerhalb der regulären sechsmonatigen Frist anzusetzen, statt die Überstellungsfrist zu verlängern.

Die Situation von abgewiesenen Asylsuchenden ist für diese psychisch oft unhaltbar. Sie sind verpflichtet, sich in einem Rückkehrzentrum unter prekären Umständen aufzuhalten, da ihnen eine eigenständige Rückreise ebenfalls untersagt ist. Die Zeit in diesen Zentren sind eine grosse psychische Belastung und sollte generell so kurz wie möglich sein. Sie kann häufig zu psychischer Überforderung führen, weshalb der Zugang zu psychologischer resp. psychiatrischer Behandlung uneingeschränkt möglich sein muss, ohne eine Verschlechterung ihrer rechtlichen Situation durch Verlängerung der Überstellungsfrist von sechs Monaten auf drei Jahre.

Diese Veränderungen führen zu einer erheblichen Unsicherheit und Entrechtung für die Betroffenen, die Jahre in einem Zustand der Ungewissheit und sozialen Isolation verbringen müssen. Die verlängerte Überstellungsfrist bedeutet für Asylsuchende jahrelange Ungewissheit und erschwert die glaubhafte Darlegung ihrer Fluchtgeschichte. Die lange Wartezeit führt zu einer erheblichen psychischen Belastung und beeinträchtigt sowohl ihre

mentale Gesundheit als auch die Chancen auf eine gelingende Integration. Zudem stellen sich viele rechtliche Fragen, ab wann ein kausales «Flüchtigseins» vorliegt, welches eine Verlängerung der Überstellungsfrist rechtfertigt. In dieser Hinsicht sollte bereits vom Gesetzgeber klare Regelungen vorgebracht werden, unter Achtung der Rechte der Betroffenen.

Diesbezüglich fordert AsyLex, dass die Schweiz die Verlängerung der Überstellungsfristen nur in streng begrenzten Ausnahmefällen zulässt und sich hierbei an eine restriktive und faire Auslegung hält. Die Ausweitung der derzeitigen Fristverlängerungspraxis und der Definition von «Flüchtigsein» führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit und unverhältnismässigen psychischen und mentalen Belastungen für die betroffenen Personen.

Die Definition von «Flüchtigsein» darf demnach nur vorsätzliche Handlungen umfassen, durch die sich eine Person gezielt und absichtlich dem Zugriff der Behörden entzieht. Die Jawo-Rechtsprechung des EuGH legt fest, dass eine solche Handlung nicht auf Umständen beruhen darf, die ausserhalb des Einflussbereichs der betroffenen Person liegen. Dennoch wird die Annahme von «Flüchtigsein» in der Praxis oft vorschnell angewandt, ohne die individuellen Umstände der Person zu prüfen, beispielsweise wenn diese aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen vorübergehend keinen Behördenkontakt herstellen konnte. Diese Handhabung widerspricht klar den Vorgaben des EuGH, nach denen Asylsuchenden die Möglichkeit eingeräumt werden muss, nachzuweisen, dass ihr Verhalten nicht dem Ziel dient, sich dem Zugriff der Behörden zu entziehen.

Eine derartige Auslegung führt zudem zu erheblichen rechtlichen und menschlichen Problemen: Wird ein kurzzeitiger Spitalaufenthalt oder eine krankheitsbedingte Abwesenheit als «Flüchtigsein» gewertet, kann dies die Überstellungsfrist unverhältnismässig verlängern und die asylsuchende Person in eine prekäre Lage bringen. In solchen Fällen müssen die Behörden die Situation sorgfältig prüfen und klar belegen, dass ein absichtliches, also vorsätzliches Untertauchen vorliegt. Andernfalls verstösst die pauschale Annahme von «Flüchtigsein» gegen das Recht der Betroffenen auf eine faire Verfahrensführung und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

AsyLex fordert daher klare und transparente Regelungen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund unverschuldeter gesundheitlicher oder anderer unvorhergesehener Umstände, die ausserhalb des Einflussbereichs der asylsuchenden Person liegen. Der unklare Umgang mit «Flüchtigsein» und Fristverlängerungen erhöht die Rechtsunsicherheit erheblich und führt zu einer ungerechten Belastung der Betroffenen, die sich oft gegen eine solche Einstufung nur durch eine aufwändige Beschwerde wehren können. Dabei besteht kein Anspruch auf staatliche Rechtsvertretung, was besonders für vulnerable Personen ein unzumutbares Hindernis darstellt.

Weiterhin sind Regelungen notwendig, wonach alle asylsuchenden Personen umfassend und in einer für sie verständlichen Sprache über die Konsequenzen einer Fristverlängerung informiert werden. Diese Information sollte detailliert und in einer Sprache erfolgen, die die betroffene Person versteht, um sicherzustellen, dass sie ihre Rechte und Pflichten kennt und wahrnehmen kann. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Rechte der asylsuchenden Personen gewahrt bleiben und die Entscheidungen der Behörden einer transparenten und fairen Prüfung standhalten.

2.1.2.6. Erweiterte Inhaftierungsgründe (Art. 44 AMMR-V und Art. 76a Abs. 1 Bst. a VE-AIG)

Schliesslich sieht die neue Regelung erweiterte Inhaftierungsgründe vor. Die Schwelle für eine Inhaftierung wurde von einer «erheblichen Fluchtgefahr» auf die «blosse Fluchtgefahr» herabgesetzt. Dazu wurde ein zusätzlicher Haftgrund eingeführt, der nun die Inhaftierung zum «Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung» ermöglicht.

Angesichts des administrativen und nicht strafrechtlichen Charakters dieser Haftmassnahmen ist diese Erweiterung unverhältnismässig und sollte nur als letzte Massnahme eingesetzt werden. Die Schweiz sollte die AMMR-V so auslegen, dass weiterhin das Vorliegen einer erheblichen Fluchtgefahr erforderlich ist, um eine administrative Haft anzuordnen. Die breit gefasste Formulierung verleiht den kantonalen Behörden zudem erheblich mehr Ermessensspielraum und wird folglich zu einer stärkeren Divergenz in den kantonalen Praktiken führen. Der neu eingefügte Haftgrund, «Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung» eignet sich zudem nicht, um die Anordnung einer administrativen Haft zu rechtfertigen. Der Begriff «Fluchtgefahr» wird dabei ohne klaren Bezug zu strafrechtlich relevanten Taten genutzt und dient einer beliebigen Erweiterung der Interpretationsmöglichkeiten, ohne dass dazu die Begehung einer Straftat erforderlich wäre. AsyLex spricht sich deshalb klar gegen die vorgesehenen Haftgründe aus.

Um sicherzustellen, dass Haftentscheidungen rechtlich nachvollziehbar und fair sind, ist die Einhaltung der Einzelfallprüfung und die Begründungspflicht für Haftanordnungen und deren Dauer konsequent umzusetzen. Zwar ist gemäss Art. 44 AMMR-V vorgesehen, dass eine Einzelfallprüfung der Haftgründe und der Haftdauer zwingend notwendig ist und jeder Entscheid ausreichend begründet werden muss. In der Praxis wird jedoch die Anordnung einer Dublin-Haft oft pauschal ausgesprochen und die maximale Haftdauer ohne individuelle Prüfung ausgeschöpft. Eine pauschale und nur kurz begründete Anordnung der Ausländerhaft genügt jedoch selbst nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht den gesetzlichen Anforderungen. Um eine faire und einheitliche Handhabung zu gewährleisten, ist die verpflichtende individuelle Begründung der Haftgründe und der Haftdauer daher im Gesetz explizit festzuhalten.

AsyLex empfiehlt weiter, die Möglichkeit zur regelmässigen Haftüberprüfung von Amtes wegen, wie es Art. 44 AMMR-V den Mitgliedstaaten ermöglicht, zu übernehmen. Nur durch eine regelmässige Überprüfung der Haftgründe und -dauer kann sichergestellt werden, dass Haftentscheide dem in Art. 29 Abs. 2 BV verankerten Begründungserfordernis entsprechen. Erfahrungsgemäss ist dies nicht immer der Fall, was in der Praxis zu ungerechtfertigter und unverhältnismässiger Haft führt und bereits häufig bundesgerichtlicher Korrektur bedurfte.⁷

Darüber hinaus fordert AsyLex, dass sichergestellt wird, dass alle Personen in Haft unmittelbar und verständlich über ihre Möglichkeit einer Haftüberprüfung informiert werden. Die Bereitstellung einer kostenlosen und unabhängigen Rechtsvertretung sollte dabei ebenfalls gewährleistet sein, damit die Betroffenen ihre Rechte in einem fairen Verfahren wahrnehmen können

2.1.2.7. Verlängerung der Haftdauer (Art. 45 AMMR-V; Art. 76a Abs. 3 AIG)

Die geplante nationale Umsetzung der Haftregelungen für das Dublin-Verfahren überschreitet die im europäischen Recht vorgesehenen Fristen und widerspricht somit der in der AMMR-Verordnung gesetzten Rechtsrahmen. Gemäss Art. 45 AMMR-V ist für die Dublin-Vorbereitungshaft eine maximale Haftdauer von drei Wochen vorgesehen. Diese Frist stellt sicher, dass das Dublin-Verfahren zügig durchgeführt wird und die Bewegungsfreiheit der asylsuchenden Person nur in unvermeidbaren Fällen eingeschränkt wird. Die vorgesehene vierwöchige Vorbereitungshaft gemäss Art. 76a Abs. 3 Bst. a AIG hingegen wäre somit europarechtswidrig.

Laut AMMR-V ist das Dublin-Verfahren innerhalb von drei Wochen abzuschliessen: Das Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch muss innerhalb von zwei Wochen nach EURODAC-Treffer oder Registrierung des Asylantrags gestellt werden, und spätestens eine Woche später muss der zuständige Mitgliedstaat darauf antworten. Ab der Zustimmung oder Bestätigung beginnt die Frist für die Dublin-Ausschaffungshaft. Dies bedeutet, dass die vierwöchige Vorbereitungshaft gemäss der Vorlage des EJPD keinen Raum hat und somit gegen europäisches Recht verstösst.

Die AMMR-Verordnung und die Rechtsprechung, darunter das Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.), bestätigen, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht der asylsuchenden Person anzulasten sind, keine Haftverlängerung rechtfertigen. Die im erläuternden Bericht genannte zusätzliche Woche für Entscheidungsfällung und Mitteilung des Entscheids ist auch unter Verweis auf Art. 11 Abs. 1 der

⁷ Vgl. BGer 2C_549/2021 vom 3. September 2021, E. 3.4.2.

EU-Aufnahmerichtlinie⁸ europarechtswidrig. Verzögerungen, die durch die Verwaltung entstehen, dürfen die Haftdauer nicht beeinflussen und stellen einen unzulässigen Eingriff in die Bewegungsfreiheit dar. Die Maximalfrist der AMMR-V ist deshalb bereits legislativ zu beachten, damit es zur Vermeidung einer erneuten gerichtlichen Korrektur kommt, die in diesem Fall absehbar wäre.

Bezüglich der Dublin-Ausschaffungshaft sieht Art. 76a Abs. 3 Bst. c AIG eine regelkonforme fünfwöchige Haftdauer vor. Diese Frist beginnt jedoch gemäss der nationalen Regelung erst ab Eröffnung des Wegweisungsentscheids zu laufen, während Art. 45 Abs. 3 AMMR-V verlangt, dass die Haftfrist ab dem Zeitpunkt beginnt, an dem dem Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch stattgegeben wird. Die Abweichung im schweizerischen Recht führt zu einer längeren Inhaftierungsdauer ohne rechtliche Grundlage, was einen erheblichen Eingriff in die Freiheitsrechte der Betroffenen darstellt. Der erläuternde Bericht rechtfertigt diese Auslegung mit einem «erweiterten Ermessensspielraum», der in der AMMR-Verordnung jedoch keine Grundlage hat und ebenfalls europarechtswidrig ist.

AsyLex fordert daher eine Anpassung der schweizerischen Regelung, um die Haftzeiten auf das durch die AMMR-Verordnung vorgesehene Maximum zu begrenzen. Die Dublin-Vorbereitungshaft darf die dreiwöchige Maximaldauer nicht überschreiten, und die Frist für die Dublin-Ausschaffungshaft muss ab der Zustimmung des Aufnahmestaates beginnen, wie es die AMMR-Verordnung festlegt.

Art. 22 Abs. 7 AMMR-V sieht vor, dass asylsuchende Personen Zugang zu rechtlicher Unterstützung haben, insbesondere bei Inhaftierung. Es ist zentral, dass Personen, deren Freiheit entzogen wurde, unentgeltliche Rechtsvertretung erhalten, da Asylsuchende Personen meistens nicht in der Lage sind, eine Rechtsvertretung zu bezahlen, der hiesigen Sprache nicht mächtig sind und sich nicht mit dem Rechtssystem auskennen. Daher ist die Bereitstellung solcher Unterstützung ab einer Haftanordnung unerlässlich, um sicherzustellen, dass Haftmassnahmen im Einklang mit internationalen rechtlichen Standards stehen und die Personen sich im Verfahren rechtlich zurechtfinden sowie die Möglichkeit besitzen, die rechtliche Überprüfung zu verlangen. Die Gewährung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung sorgt dafür, dass der Zugang zum Recht sichergestellt ist und stärkt so schlussendlich den Rechtsstaat.⁹ Analog zu Art. 22 Abs. 7 AMMR-V sollte folglich auf nationaler Ebene das Recht der unentgeltlichen Rechtsvertretung explizit durchgehend festgehalten werden.¹⁰

⁸ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahmerichtlinie).

⁹ David Gjon, Handlungsbedarf beim Rechtsschutz, Plädoyer 2024 3 S. 13.

¹⁰ Vgl. hierzu BGer 2C_101/2017 vom 1. März 2017, E. 3.

Um die Rechte der Asylsuchenden zu wahren und eine gerechte Anwendung der Haftregelungen sicherzustellen, fordert AsyLex konkret:

1. eine strengere gesetzliche Verpflichtung zur umfassenden Begründung von Haftanordnungen und deren Dauer;
2. dass Dublin- und Administrativhaft nur aufgrund einer richterlichen Anordnung verhängt werden und, wo möglich, eine zwingende Überprüfung der Dublin-Haft von Amtes wegen stattfindet;
3. die Bereitstellung einer unentgeltlichen Rechtsvertretung ab Haftanordnung.

2.2. Solidaritätsmechanismus

AsyLex spricht sich klar gegen die vorgesehene Umsetzung des Solidaritätsmechanismus in der Schweiz aus, da dieser vorsieht, dass sich die Schweiz nicht verpflichtend, sondern lediglich freiwillig und punktuell beteiligt. Die Beteiligung erfolgt nur dann, wenn es der Bundesrat unter Berücksichtigung der konkreten Migrationslage für nötig hält. Obwohl assoziierte Staaten rechtlich nicht zur Teilnahme am Solidaritätspool gemäss Art. 56 ff. AMMR-Verordnung verpflichtet sind, steht ihnen diese Möglichkeit explizit offen. AsyLex ist der Meinung, dass die Schweiz von dieser Möglichkeit Gebrauch machen muss, um ihre politische Mitverantwortung in der europäischen Migrationspolitik, zu der sie massgeblich beiträgt, tatsächlich wahrzunehmen und um ihrer humanitären Tradition nachzukommen.

Speziell im Hinblick auf die politische Position der Schweiz in Europa ist eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus konsequent. Seit Beginn der Reformarbeiten sitzt die Schweiz mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der europäischen Justiz- und Innenminister*innen. Sie ist fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden, trägt und finanziert dieses ebenfalls mit. Daraus ergibt sich eine politische Mitverantwortung für das gesamte System, die nicht ignoriert werden sollte

Der neue Migrations- und Asylpakt verstärkt faktisch die Abschottung Europas durch vermehrte Kontrollen und die damit verbundene Gewalt an den Aussengrenzen.¹¹ Zudem sieht der Migrations- und Asylpakt vor, dass der Solidaritätsmechanismus selbst ein gewisses Mass an Flexibilität zulässt. Diese Flexibilität berücksichtigt die Bedürfnisse der vulnerablen

¹¹ vgl. dazu Amnesty International, 'Migrationspakt führt zu mehr Leid an EU-Aussengrenzen,' abrufbar unter <https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/europa-und-zentralasien-kontinent/dok/2023/migrations-pakt-fuehrt-zu-mehr-leid-an-eu-aussengrenzen>, zuletzt besucht am 6. Oktober 2024; Schweizerische Flüchtlingshilfe, 'EU-Pakt zu Migration und Asyl,' abrufbar unter <https://www.fluechtlingshilfe.ch/themen/migrationspolitik/eu-pakt-zu-migration-und-asyl>, zuletzt besucht am 6. Oktober 2024.

Geflüchteten jedoch kaum, indem sie diese, ohne Rücksicht auf deren Meinung, wie «Produkte» zwischen den Mitgliedstaaten hin- und herschiebt.¹²

Vor diesem Hintergrund fordert AsyLex, dass es im Hinblick auf den Schutz der Flüchtlings- und Menschenrechte nicht bei einer flexiblen *ad-hoc*-Beteiligung und *Opt-Out*-Möglichkeiten zugunsten finanzieller Unterstützung oder alternativer Massnahmen bleiben darf. Vielmehr ist eine systematische, langfristige und gesetzlich geregelte Beteiligung erforderlich. Die Schweiz muss ihre Teilnahme am Relocation-Mechanismus verbindlich im Gesetz festschreiben.

Finanzielle Beiträge zur Unterstützung von Massnahmen, die beispielsweise auf Grenzschutz, Rückführungen oder den Betrieb der *Closed-Control-Centers* an den EU-Aussengrenzen ohne zivilgesellschaftlichen Zugang abzielen, stellen aus Sicht von AsyLex keine echte Solidarität dar. Diese Gelder tragen nicht zum Schutz der betroffenen Menschen bei, sondern verstärken lediglich das System der Abschottung. Solidarität im Sinne des Mechanismus sollte einzig und allein die Übernahme von asylsuchenden Personen umfassen, denn nur die Aufnahme von Personen reflektiert den eigentlichen Zweck der Solidarität: die Hilfe für jene, die in Not sind. Eine finanzielle Beteiligung, die nicht direkt den Schutz und die Aufnahme dieser Menschen unterstützt, verfehlt den Kern der Solidarität.

Die aktuelle Migrationslage mit vorliegender Verschärfung erhöht den Bedarf an sicheren und legalen Zugangswegen, über die schutzbedürftige Menschen nach Europa und in die Schweiz gelangen können. Vor diesem Hintergrund lehnt AsyLex die vorliegende Vorlage ab, die es dem Bundesrat ermöglicht, im Falle von Migrationsdruck *ad hoc* über solidarische Unterstützung zu entscheiden. AsyLex fordert, dass gesetzlich explizit festgehalten wird, dass sich die Schweiz verbindlich am Solidaritätspool beteiligt. Das Gesetz muss sicherstellen, dass sich die Schweiz nicht nur auf finanzielle Beiträge beschränkt, sondern sich auch aktiv an der Aufnahme von Geflüchteten beteiligt. Falls finanzielle Beiträge geleistet werden, muss im Gesetz klar festgehalten sein, dass diese nicht für den Schutz der Aussengrenzen oder für die Rückführung von Menschen verwendet werden dürfen.

Um sicherzustellen, und im Sinne der humanitären Tradition der Schweiz, fordert AsyLex eine verbindliche, anteilmässige Beteiligung an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch die Aufnahme von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten. Artikel 35 Absatz 1 der AMMR-Verordnung ermöglicht jedem Dublin-Staat, ein Asylgesuch unabhängig

¹² Juan Santos Vara, Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration? in *European Papers* 3/2022, S. 1263; Eleni Karageorgiou und Gregor Noll, What Is Wrong with Solidarity in EU Asylum and Migration Law? *Jus Cogens* 4/2022, S. 151; Francesco Maiani, Into the Loop: The Doomed Reform of Dublin and Solidarity in the New Pact in Daniel Thym (ed), *Reforming the Common European Asylum System* 2022, S. 56.

von den Zuständigkeitskriterien inhaltlich zu prüfen, selbst wenn formal ein anderer Dublin-Staat zuständig wäre. Die Schweiz sollte diese Souveränitätsklausel verbindlich anwenden und das Verfahren immer dann im eigenen Land führen, wenn die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person offenkundig ist – insbesondere bei unbegleiteten Minderjährigen, im Rahmen von Familienzusammenführungen oder bei besonders vulnerablen Gruppen wie Menschen mit schweren Krankheiten oder Traumata.

Damit die Schweiz einen tatsächlich solidarischen Beitrag für besonders belastete Staaten leisten kann, muss sie über die regulären Dublin-Selbsteintritte hinausgehen und schutzsuchenden Menschen, die sich noch nicht auf Schweizer Staatsgebiet befinden, die legale Einreise ermöglichen. Ein zu grosser Ermessensspielraum der Behörden birgt das Risiko, dass die Verantwortung im Rahmen des europäischen Solidaritätsmechanismus umgangen wird. Daher sind klare, gesetzlich verankerte Verpflichtungen erforderlich, die sicherstellen, dass die Schweiz dauerhaft, wirkungsvoll und anteilmässig zum Schutz vulnerabler Menschen beiträgt und so einen nachhaltigen solidarischen Mehrwert im europäischen Asylsystem schafft.

2.3. Die Verordnung (EU) 2024/1358 («Eurodac-Verordnung»)

2.3.1. Aktuelle Ausgangslage

Eurodac wurde eingerichtet, um Fingerabdruckdaten abzugleichen, mit dem Ziel, das Dublin-Übereinkommen effektiv anzuwenden. Darüber hinaus hilft es, festzustellen, welcher EU-Mitgliedstaat gemäss Art. 1 Abs. 1 und 2 der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU-VO 603/2013) für die Prüfung eines Asylantrags verantwortlich ist. Zusätzlich regelt die Verordnung, unter welchen Bedingungen Fingerabdrücke von Behörden zur Verbrechensbekämpfung genutzt werden dürfen. In der Eurodac-Datenbank werden Asylsuchende gespeichert, die keine Staatsangehörigkeit eines Dublin-Staates besitzen. Darüber hinaus werden auch Personen erfasst, die widerrechtlich die Grenze des Dublin-Raums überschreiten und dabei nicht zurückgewiesen werden¹³. Dabei werden in der derzeitigen Eurodac-Verordnung gemäss Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU-VO 603/2013) nur Fingerabdrücke von Personen verfasst, die mindestens 14 Jahre alt sind. Stets müssen die Mitgliedstaaten vorrangig das Kindeswohl berücksichtigen.

2.3.2. Kommentare und Änderungsvorschläge zur neuen Eurodac-Verordnung

2.3.2.1 Widerspruch zur Zweckerfüllung durch Ausweitung der Datennutzung

Die neue Eurodac-Verordnung 2024/1358 erweitert sowohl den Anwendungsbereich als auch die Datenerfassung für asylsuchende Personen. Neben den bisher erfassten

¹³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/dublin/eurodac.html>

Fingerabdrücken sollen nun zusätzlich Name, Gesichtsbild, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit sowie Identitäts- und Reisedokumente erfasst werden.¹⁴ AsyLex steht dieser Ausweitung höchst kritisch gegenüber, da sie übermässig in das Privatleben der asylsuchenden Personen eingreift. Sie führt zu einer Zweckentfremdung der Verordnung, die ursprünglich darauf ausgerichtet war, die Verantwortlichkeit für Asylanträge zu klären und nicht umfassende persönliche Daten der Antragstellenden zu erfassen. AsyLex vertritt daher den Standpunkt, dass die Datenerfassung und -speicherung auf das unbedingt erforderliche Minimum beschränkt werden muss, um den Zweck der Verordnung zu erfüllen und die Eingriffe in die Privatsphäre der Betroffenen so gering wie möglich zu halten.

2.3.2.2. Widerspruch zur Zweckerfüllung durch Stigmatisierung

Die neue Eurodac-Verordnung sieht vor, dass künftig nicht nur vorwiegend Daten von asylsuchenden Personen erfasst werden, sondern neu auch von jenen, die im Rahmen eines nationalen oder EU-Resettlement-Programms aufgenommen wurden, Personen mit temporärem Schutzstatus, sowie Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung in Europa aufhalten¹⁵. Zukünftig sollen zudem auch weitere Institutionen wie Strafverfolgungsbehörden Datenabfragen durchführen können. Bei einem Treffer im Common Identity Repository (CIR) erhalten diese Behörden einen direkteren Zugang zu Eurodac, was eine unmittelbare Verknüpfung zwischen Asyl- und Strafverfolgungsbehörden schafft. Zudem wird Eurodac mit weiteren EU-Systemen wie dem Entry-Exit-System (EES), dem Visa Information System (VIS), ETIAS und dem Schengen Information System (SIS) vernetzt¹⁶.

Die Ausweitung der erfassten Personengruppen sowie die Verknüpfung von Asyl- und Strafverfolgungsdatenbanken sind äusserst problematisch. Dies stellt einen Eingriff in das Recht auf Privatsphäre der asylsuchenden Person dar und führt zu einer Zweckentfremdung der vorherigen Eurodac-Verordnung und somit zu dessen Verletzung. Ursprünglich diente Eurodac der Ermittlung der Zuständigkeit für Asylverfahren, und nicht der umfassenden Überwachung oder der Unterstützung von Strafverfolgungsmassnahmen. Die Nutzung solcher Daten für Zwecke der Strafverfolgung birgt das Risiko, dass Personen, die internationalen Schutz suchen, stigmatisiert und ungerechtfertigt kriminalisiert werden. Dies führt zu einem weiteren Vertrauensbruch im Asylsystem und bedient das durch diverse quantitative Erhebungen und Statistiken nicht gedeckte Bild des «kriminellen Fremden». AsyLex vertritt die Ansicht, dass eine klare gesetzliche Trennung zwischen Asyl-/Migrations-

¹⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments: Neufassung der Eurodac-Verordnung, 2024, abrufbar unter:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760383/EPRS_ATA\(2024\)760383_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760383/EPRS_ATA(2024)760383_DE.pdf), S. 1.

¹⁵ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/eu-migrations-asylpakt.html>.

¹⁶ a.a.O.

und Strafverfolgungsdaten notwendig ist, da erstere einem verwaltungsrechtlichen Zweck dienen, während letztere dem Strafrecht unterliegen. Diese Trennung sollte durch streng getrennte Zugriffsrechte und Verfahren sichergestellt werden. Zumindest sollte von einem automatischen Zugriffsrecht durch Strafverfolgungsbehörden auf in Migrationsdatenbanken und biometrischen Informationen abgesehen werden. Denkbar wäre, wenn die Strafverfolgungsbehörden einen formellen Antrag auf Zugriff auf die relevanten Daten stellen könnten. Dieser Antrag sollte eine klare Begründung für die Notwendigkeit des Zugriffs enthalten und den Bezug zu einem schwerwiegenden Straftatbestand darlegen. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Grundsatz der Zweckbindung gewahrt bleibt und die Grundrechte der betroffenen Personen nicht unverhältnismässig beeinträchtigt oder gar verletzt werden.

2.3.3. Kommentare und Änderungsvorschläge zur neuen Eurodac-Verordnung in Bezug auf Kindeswohl

2.3.3.1 Unverhältnismässige Senkung des Alters und Beschränkung auf Fingerabdrücke

Das Alter zum Erfassen von biometrischen Daten wird von 14 auf sechs Jahre gesenkt gem. Art. 20 Abs. 1 Eurodac-Verordnung 2024/1358. Diese Herabsetzung lehnt AsyLex entschieden ab, da sie dem ursprünglichen Zweck der Verordnung widerspricht. Eurodac wurde geschaffen, um festzustellen, welcher Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. Die Erfassung biometrischer Daten von Kindern im Alter von sechs Jahren geht jedoch weit über diesen ursprünglichen Zweck hinaus. Biometrische Daten dienen in erster Linie der Identifikation und der Verhinderung von Mehrfachanträgen.¹⁷ Die Erfassung von Daten bei so jungen Kindern trägt jedoch wenig dazu bei, den eigentlichen Zweck der Verordnung zu fördern, da Kinder in diesem Alter nicht in der Lage sind, eigenständig Asylverfahren zu beeinflussen oder ihre Identität zu manipulieren. Diese Massnahme ist ohne klaren Rechtszweck für die erhebliche Senkung des Alters unangemessen. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, weshalb es erforderlich ist, Gesichtsbilder und andere biometrische Daten von solch jungen Kindern zu erfassen. Es wäre im Interesse des Kindeswohls, die Erfassung ausschliesslich auf das Erheben von Fingerabdrücke und auf Kinder ab frühestens 14-jährigen oder Älteren zu beschränken, um den Schutz des Kindeswohls zu gewährleisten.

¹⁷ Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl, Forschungsbericht 37 vom Juni 2021, abrufbar unter: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/73261/ssoar-2021-Evaluation_der_AnkER-Einrichtungen_und_der.pdf?isAllowed=y&lnkname=ssoar-2021-Evaluation_der_AnkER-Einrichtungen_und_der.pdf&sequence=1, S. 26.

2.3.3.2. Unklare Definitionen und Widersprüche im Schutz des Kindeswohls

Zwar bestimmt Art. 14 Abs. 1 der neuen Eurodac-Verordnung, dass die Erhebung biometrischer Daten bei Minderjährigen «in einer kindgerechten und kinderfreundlichen Weise sowie unter uneingeschränkter Achtung des Kindeswohls und der im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes verankerten Schutzklauseln» erfolgen soll, dennoch werden Kinder einem tief eingreifenden, unbegründeten und potenziell diskriminierenden Verfahren ausgesetzt.

In diesem Zusammenhang wirft Art. 14 der neuen Eurodac-Verordnung mehrere Bedenken auf. Insbesondere fehlt es an einer klaren Definition der Begriffe «kinderfreundlich» und «kindgerecht». AsyLex ist der Auffassung, dass eine präzise Auslegung dieser Begriffe unerlässlich ist, um das Wohl des Kindes zu gewährleisten und seine Grundrechte umfassend zu schützen. Die unbestimmte Formulierung schafft Interpretationsspielraum, die das Risiko von Rechtsunsicherheiten und potenziellen Gefährdungen erhöhen.

Ferner erweist sich die Formulierung nach Art. 14 Abs. 1 als problematisch, da sie einen offensichtlichen Widerspruch enthält. Einerseits wird gefordert, dass «von jeglicher Form von Gewalt abgesehen» werden soll, was impliziert, dass Gewaltanwendung grundsätzlich unzulässig ist. Andererseits wird jedoch die Anwendung eines «verhältnismässigen Grades an Zwang» ausdrücklich gestattet, wodurch Gewalt in bestimmtem Umfang und unter bestimmten Umständen legitimiert wird.

Hinzu kommt, dass die Verpflichtung, «auf die Würde und die physische Integrität der Minderjährigen zu achten», keine klare Festlegung darüber enthält, dass jegliche physische Einwirkung auf Kinder unzulässig ist. Die Formulierung legt zwar nahe, dass die Würde und Integrität respektiert werden sollen, lässt jedoch den Interpretationsspielraum dahingehend offen, inwieweit physische Handlungen, wie etwa das Anfassen oder Festhalten, zulässig sein könnten.

Diese Unbestimmtheit birgt das Risiko von Unsicherheiten in der praktischen Anwendung und Auslegung der Bestimmung. Somit fehlt eine klare Abgrenzung zwischen erlaubtem Zwang und unzulässiger Gewalt, was das Risiko von Missbrauch erhöht. Zudem widerspricht diese Regelung dem Schweizer Verhältnismässigkeitsprinzip, da sie unverhältnismässige Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit von Kindern zulässt. AsyLex fordert, um das Wohl des Kindes zu gewährleisten und sicherzustellen dass Kinder keinerlei physischen Eingriffen ausgesetzt werden, die ihre Würde und Integrität gefährden könnten, dass die Klausel über den «verhältnismässigen Grad an Zwang» vollständig gestrichen werden soll. Ferner sollte

der Begriff in Art. 14 Abs. 1 der neuen Eurodac-Verordnung «kindgerechten und kinderfreundlichen Weise» näher definiert werden, um allfällige Missbräuche zu verhindern.

2.3.3 Unverhältnismässige Speicherdauer biometrischer Daten von Minderjährigen: Notwendigkeit einer Verkürzung und strengerer Kriterien

Die Speicherdauer der Daten beträgt zehn Jahre nach Art. 29 Eurodac-Verordnung. Eine Speicherdauer von zehn Jahren ist im Hinblick auf den besonderen Schutzbedarf von Kindern nicht gerechtfertigt. Die Erfassung und Speicherung biometrischer Daten stellt einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass Kinder und Jugendliche in dieser Entwicklungsphase sich innert kürzester Zeit verändern und ihre Identität sich verändern kann. Eine längere Speicherung ist daher nicht nur unverhältnismässig, sondern auch ungenau. AsyLex empfiehlt daher dringend, die Speicherdauer für Minderjährige erheblich zu verkürzen und strenge Kriterien für eine Verlängerung zu etablieren, die nur in absoluten Ausnahmefällen und mit richterlicher Genehmigung möglich sein sollte.

2.4. Die Verordnung (EU) 2024/1358 («Krisenverordnung»)

Die Krisenverordnung soll die Bewältigung von erhöhten Migrationsherausforderungen erleichtern, indem sie die operative Koordinierung, kapazitätsbezogene Unterstützung und die Verfügbarkeit finanzieller Mittel verbessert. Ziel ist, dass betroffene Staaten in solchen Situationen von den normalerweise geltenden Verordnungen abweichen können.

AsyLex erkennt an, dass fluktuierende Migrationsbewegungen die Bearbeitung von Rückübernahmeersuchen erschweren kann. AsyLex sieht jedoch insbesondere die vorgeschlagene automatische Verlängerung der Überstellungsfrist auf ein Jahr als besonders besorgniserregend. Diese Regelung lässt die betroffenen Personen in einem rechtlichen Vakuum zurück, ohne Zugang zum Asylverfahren und einzig unterstützt durch Nothilfe, obwohl die Fristverlängerung nicht durch eigenes Verschulden entstanden ist. Krisen in einzelnen Mitgliedstaaten dürfen nicht zulasten der betroffenen Schutzsuchenden gehen. In diesem Zusammenhang ist zudem anzufügen, dass gerade auch die Nothilfestrukturen in der Schweiz Deshalb fordert AsyLex, dass die Verordnung ausdrücklich festlegt, dass die Schweiz in solchen Fällen gemäss der Ermessensklausel auf das Asylgesuch der betroffenen Personen eintritt.

AsyLex erachtet es zudem als notwendig, dass sich die Schweiz insbesondere in Krisensituationen im Sinne der Solidarität verbindlich am Solidaritätsmechanismus beteiligt, indem sie Asylsuchende im Rahmen von «Relocation»-Massnahmen aufnimmt und deren

Asylgesuche in der Schweiz prüft. Aus Sicht von AsyLex sollte eine solche Beteiligung auch in regulären Zeiten für die Schweiz verbindlich festgeschrieben sein (siehe oben unter 2.2), in Krisenzeiten jedoch umso mehr.

2.5. Die Verordnung (EU) 2024/1347 («Qualifikationsverordnung») / Subsidiärer Schutz

Da das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) darauf abzielt, das Asylrecht der Mitgliedsstaaten zu vereinheitlichen und damit vergleichbare Aufnahme- und Schutzbedingungen zu schaffen, bietet die neue Qualifikationsverordnung – auch wenn sie keine Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstands darstellt und somit für die Schweiz nicht verbindlich ist – dennoch eine Chance, die Rechte von Schutzsuchenden in der Schweiz ebenfalls anzugleichen.

Dies gilt besonders in Bezug zur vorläufigen Aufnahme in der Schweiz (Status F), welche seit langem in der Kritik steht: Die Bewegungsfreiheit der Betroffenen ist eingeschränkt, der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt erschwert, Familiennachzug ist erst verspätet möglich, die Sozialhilfe fällt geringer aus, Kantonswechsel sind schwieriger und es fehlt häufig an einer Perspektive auf eine unbefristete Aufenthaltsbewilligung. Angesichts der Tatsache, dass die temporäre Natur des Status in der Praxis oft nicht gegeben ist – etwa bei Geflüchteten aus Kriegsgebieten wie Syrien oder Afghanistan, wo eine Rückkehr langfristig kaum möglich sein wird – ist es für eine erfolgreiche Integration entscheidend, den Betroffenen eine verlässliche Zukunftsperspektive zu bieten.

Eine Angleichung der Rechtsstellung an den subsidiären Schutzstatus gemäss Art. 20 bis 36 der Qualifikationsverordnung wäre folglich ein Schritt in die richtige Richtung. Daher fordert AsyLex, dass die Rechtsposition des subsidiären Schutzstatus für vorläufig aufgenommene Personen übernommen wird, womit sich AsyLex folglich der Forderung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe anschliesst.

2.6. Die Verordnung (EU) 2020/894 («Überprüfungsverordnung»)

Die Überprüfungsverordnung regelt den ersten Kontakt zwischen Geflüchteten und Behörden als nachträgliche Grenzkontrolle. Sie umfasst eine vorläufige Gesundheitsprüfung, die Feststellung der «Schutzbedürftigkeit», die Identitätsprüfung, die Erfassung der Daten in Eurodac und eine Sicherheitsüberprüfung. Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern. Da vorgesehen ist, dass das SEM die Einreise während der Überprüfung verweigert und die Geflüchteten verpflichtet sind, den Behörden während dieser Zeit zur Verfügung zu stehen, konstituiert dies de facto einen Freiheitsentzug. Gemäss Art. 102h Abs. 1 der

Überprüfungsverordnung soll Asylsuchenden eine Rechtsvertretung jedoch erst nach Abschluss dieses Verfahrens zugeteilt werden.

Die vorgeschlagene Umsetzung der Überprüfungsverordnung ist in vieler Hinsicht kritisch zu sehen. Besonders problematisch ist die Zuteilung der Rechtsvertretung erst nach dem Überprüfungsverfahren. Dies widerspricht der aktuellen Praxis im Schweizer Asylrecht, das seit der jüngsten Asylgesetzrevision vorsieht, dass Asylsuchende von Beginn an rechtlich vertreten sind. Gerade bei den im Screening durchgeführten Prüfungen ist eine Rechtsvertretung unerlässlich.

Ferner ist der gewählte Begriff «vorläufige Schutzbedürftigkeitsprüfung» in Art. 26 Abs. 1-1, 1 quater c) irreführend. Es müsste präzisiert werden, dass es sich dabei wohl um die Prüfung der Vulnerabilität handeln sollte. Gerade für eine einheitliche und gründliche Prüfung der Vulnerabilitäten von asylsuchenden Personen – etwa die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel, Folter, sexueller Gewalt oder die genaue Abklärung des Kindeswohls – sind klare Definitionen und eine vereinheitlichte Methodik sowie eine sorgfältige sowie präzise Durchführung erforderlich. Zudem ist die Anwesenheit einer Rechtsvertretung unerlässlich. Erfahrungen aus dem Dublin-Verfahren zeigen zudem, dass wesentliche Faktoren, wie die Anwesenheit von Familienangehörigen in anderen Schengen-Staaten, bereits zu Beginn geklärt werden müssen. Auch dies macht eine rechtliche Unterstützung ab dem ersten Kontakt unabdingbar.

Darüber hinaus ist die fiktive «Nicht-Einreise» im Rahmen der Überprüfungsverordnung rechtlich problematisch, da die betroffene Person de facto bereits auf dem Hoheitsgebiet des Staates ist und somit das Schweizer Recht Anwendung findet. In diesem Zustand ist die fehlende Rechtsvertretung besonders risikobehaftet, da die Schutzsuchenden das Rechtssystem nicht kennen und ohne Rechtsvertretung besonders verletzlich sind.

AsyLex fordert ausserdem, dass die «Schutzbedürftigkeitsprüfung» in Art. 26 Abs. 1-1, 1 quater c) durch den Begriff «Vulnerabilitätsprüfung» ersetzt und präzise definiert wird sowie dargelegt wird wie sich dieses ausgestaltet. Zudem sollte Art. 102h Abs. 1 wie folgt angepasst werden: «Jeder Person wird für die Überprüfung nach der Verordnung (EU) 2024/135628 unverzüglich eine Rechtsvertretung zugeteilt, sofern sie nicht ausdrücklich darauf verzichtet.»

Schliesslich kritisiert AsyLex, dass eine automatische Inhaftierung im Rahmen des Screenings unzulässig ist. Eine vorübergehende Festhaltung darf nur in Ausnahmefällen erfolgen, etwa bei Verletzung von Mitwirkungspflichten, Fluchtgefahr oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2bis VE-AIG), muss zudem immer Verhältnismässig sein und darf auch dann lediglich für höchstens drei Tage angeordnet werden. Die Höchstfrist von sieben Tagen für die Prüfung steht in keinem Verhältnis dazu,

insbesondere da es dabei um die Einschränkung eines Grundrechtes geht. Weiter sollten diesbezüglich Rechtsmittel offen stehen. Asylsuchende Personen werden dadurch eine automatische Inhaftierung erneut pauschal unter Verdacht gestellt, was besonders problematisch ist, da es sich überwiegend um Personen handelt, die Schutz suchen und eine Inhaftierung schwerwiegende Folgen für die Gesundheit der Personen haben kann (z.B. Traumatisierte Person, Opfer von Folter etc.). AsyLex fordert, zudem dass vorgängig festgelegt wird, wo sich die geflüchteten Personen während der Überprüfungsphase aufhalten sollen. Dabei sollte eine Inhaftierung nur als *ultima ratio* in Betracht gezogen werden, während im übrigen die Freiheit der Personen gewährleistet ist.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch;

gael.buchs@sem.admin.ch;

michelle.truffer@sem.admin.ch und

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. November 2024

Stellungnahme von der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2024/46

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwält*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten fünf Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes verschärft. Das Bündnis lehnt daher die Übernahme der EU-Regelungen ab, die den Zugang zum Recht auf Asyl zusätzlich massiv einschränken werden.



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitende Anmerkungen	4
2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung	5
2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO).....	5
2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung).....	5
2.3 Einordnung.....	6
2.4 Zuständigkeitskriterien	6
2.5 Verfahren	10
2.6 Rechtsmittel	12
2.7 Haft	14
2.8 Überstellungsfristen	18
2.9 Krisenverordnung.....	21
3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung	22
3.1 Einleitung	22
3.2 Einordnung und Forderungen	22
4. Revidierte Eurodac-Verordnung	31
4.1 Einleitung	31
4.2 Einordnung.....	31
4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems	32
4.4 Neu erfasste Personenkategorien.....	33
4.5 Interoperabilität.....	34
4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac.....	35
4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	39
4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden.....	41
4.9 Datenschutz und Informationsrechte	44
4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	47
5. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung	49



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus	52
6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	52
6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	52
6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend	54
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	56
7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz	56
7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie	60
7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	60
7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen	61



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussen-grenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Die SBAA lehnt daher zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)



2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahme richtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahme richtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz geniessen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer kindeswohlfokalierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.



Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.



Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonszuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

Forderungen

1. **Feststellung, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen dem Kindeswohl widerspricht und Ausschluss der Anwendung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern**
2. **Harmonisierung des Familienbegriffs aus Art. 2 AMM-VO mit anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz**
3. **Umfassende Beschwerdemöglichkeit beim Selbsteintritt und zwingender Selbsteintritt in den genannten Konstellationen (siehe oben)**



2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.



Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmerichtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahmerichtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine recht-

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.



liche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

4. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.
5. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.
6. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.



Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allerniedrigste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begrün-



derung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhältnismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem. AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: «Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.»

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: «Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG «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.»

durch

«Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.»

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und



ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰ Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungsshaftdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.



genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsphase wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmeleitlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsphase zwecks Entscheidungsfassung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartezeit bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsphase von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese



Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmerichtlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff ‹Flucht› dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹² (23) Aufnahmerichtlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.



3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgernekt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks



und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 1. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 2. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
- 3. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.



Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unter-

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.



bringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

Forderung

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

- 1. Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen einen Asylgesuchs) sind.**
- 2. Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, «wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Ko-



operationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.»

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben»)**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

- 1. Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
- 2. Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
- 3. Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**



Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.



Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Der Bundesrat kann gemäss Art 21b, Abs. 2 E-AsylG die zuständige Stelle bestimmen. Die Screening-VO nennt als mögliche Träger des Überwachungsmechanismus einerseits die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, andererseits die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter. Eine gemeinsame Aufgabenübernahme durch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) und die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) mit einer funktionalen Rollenteilung erscheint aufgrund ihrer jeweiligen sich ergänzenden Mandate als besonders zweckmässig.

Der Überwachungsmechanismus wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

1. **Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
2. **Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
3. **Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**
4. **Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an die SMRI und das NKVI**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstüt-



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

zung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»



4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des



Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.



Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.



Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.



Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrau-

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

enspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfassung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

- 1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.



Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

1. **Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. **Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben**

Ableich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtungsmöglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen.

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.



Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

1. **Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
2. **Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

1. **Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

1. **Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
2. **Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrensverordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrensverordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrensverordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrensverordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

«Das Außergrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die «Fiktion der Nichteinreise» bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außergrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrgrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.»⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrgrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenz asylverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, «die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.» Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#).

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte («Fiktion der Nichteinreise»). Die betroffenen Personen sollten bis zum Entscheid in den Transitzone bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstöße wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.



6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der «humanitären» Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei «Migrationsdruck» oder in «ausgeprägten Migrationslagen» könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.



6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche «responsibility offsets» sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellzeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.



Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem «Migrationsdruck» oder einer «ausgeprägten Migrationslage» im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als «responsibility offset» i.S.v. Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines «responsibility-offsets» im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.



7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, «um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind».

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit



an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltsbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224155>



Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartezeit. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets «flexibel, prompt und effizient» sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: «[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.



requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen «procedural requirements», die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: «family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life» und «[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens».⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

- 1. Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
- 2. Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in «humanitären Schutzstatus» und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
- 3. Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahme richtlinie

Die Aufnahme richtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**. Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf



die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell «aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert» sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine «allfällige freiwillige Beteiligung» geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.

Brava
Standstrasse 42, 3014 Bern
+41 31 311 38 79, info@brava-ngo.ch

Ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat Beat Jans
3003 Bern
per E-Mail: helena.schaer@sem.admin.ch; gael.buchs@sem.admin.ch; michelle.truffer@sem.admin.ch und vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. November 2024

Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

- Vernehmlassungsfrist: 14. November 2024

Stellungnahme von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands) Stellung zu nehmen.

Diese Stellungnahme basiert auf der Expertise und den langjährigen Erfahrungen von Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt im Kontext Flucht und Asyl. Aufgrund unserer Expertise in diesem Bereich und unseren knappen Ressourcen beschränken wir unsere Stellungnahme. Wir fokussieren uns auf diejenigen Änderungen, welche insbesondere Auswirkungen für Betroffene von geschlechtsbezogener Gewalt haben. In Bezug auf die weiteren Änderungen unterstützen wir die Vernehmlassungsantwort des **Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich**.

1/4

Gemeinsam gegen
Gewalt an Frauen



Allgemeine Bemerkungen

Brava steht der geplanten Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt **grundsätzlich sehr kritisch gegenüber**. Wir sind besorgt, dass die geplanten Gesetzesanpassungen zu einer schwerwiegenden Verschlechterung der Situation von geflüchteten Menschen führt. Solche Verschlechterungen treffen meist vulnerable und von Mehrfachdiskriminierung betroffene Personen besonders hart. Insgesamt führen die Änderungen:

- zu einer Verletzung der Grundrechte asylsuchender Personen,
- einem erschwerten Zugang zum Recht auf Asyl
- zu grundrechtswidrigen und inadäquaten Situationen in Unterkünften und
- zu erhöhtem Risiko von geschlechtsbezogener Gewalt asylsuchende Personen.

Gerade für FINTA-Personen (Frauen, intergeschlechtliche, nicht binäre, trans und agender Personen) hat dies drastische Auswirkungen. Insbesondere, da bereits jetzt ihren Bedürfnissen und Rechten im Asylverfahren und in den Unterkünften viel zu wenig Rechnung getragen wird.

Wir möchten die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen bezüglich folgender Aspekte ausdrücklich kommentieren:

Vorlage 1: Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement und der Verordnung (EU) 2024/1359 über die Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl

1. Kommentar zum neuen Art. 113a AsylG («Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten»)

Gemäss dem Vorentwurf von Art. 113 AsylG kann der Bund zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten verschiedene Massnahmen ergreifen, wenn diese einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind. Dabei wird eine der Massnahmen in Art. 113a als «Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens» definiert. Brava begrüsst diese Massnahme und würde die zuständigen Behörden dazu einladen, diese Massnahme gegenüber den übrigen Massnahmen in der Praxis zu priorisieren. Wir identifizieren in der Massnahme gemäss Art. 113a eine wirkungsvolle Möglichkeit des Bundes, Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind (Schengen-Staat), oder Dublin-Staaten, die einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, zu unterstützen und zeitgleich zur Wahrung die Grundrechte asylsuchender Personen beizutragen.

Weiter möchte Brava die zuständigen Behörden dazu auffordern, diese Massnahme in der Praxis ebenfalls auf Personengruppen anzuwenden, die sich bereits in der Schweiz befinden. Dies durch Selbsteintritte beziehungsweise die Aufnahme in das nationale Asylverfahren von Personen, für deren Durchführung des Asylverfahrens der unter entsprechend erhöhtem Migrationsdruck stehenden Dublin-Staat zuständig ist. Somit könnte besonders vulnerablen Personen, die unter anderem von geschlechtsbezogene Gewalt betroffen sind, Zugang zum nationalen Asylverfahren ermöglicht werden. Brava möchte hervorheben, dass es sich dabei um eine effiziente sowie ressourcensensible Umsetzung in der Praxis handeln würde.



Vorlage 4: über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817

2. Kommentar zum neuen Art. 9b105 AIG («Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze»)

Gemäss dem Vorentwurf von Art. 9b105 AIG wird ein neues Überprüfungsverfahren eingeführt für Personen, die illegal die Schengen-Aussengrenze ausserhalb einer vorgeschriebenen Grenzübergangsstelle überschreiten und dabei aufgegriffen werden. Laut Abs. 1 sind für die Überprüfung die kantonalen Polizeibehörden zuständig. Das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung beinhaltet gemäss Abs. 2 lit. b die «vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit».

Brava möchte hier die zuständigen Behörden dazu auffordern, bei der Prüfung insbesondere auch frauenspezifische und geschlechtsbezogene Aspekte der Schutzbedürftigkeit miteinzubeziehen. Die kantonalen Polizeibehörden, welche für das Verfahren zuständig sind, müssen zu diesen Themen geschult und sensibilisiert werden. Zudem muss das Verfahren so ausgestaltet sein, dass Betroffene von geschlechtsbezogener Gewalt den notwendigen Schutz und Zugang zu Unterstützungsstrukturen erhalten.

3. Kommentar zum Art. 21a AsylG («Überprüfung bei einem Asylgesuch am Flughafen»)

Gemäss dem Vorentwurf von Art. 21a AsylG Abs. 7 ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) dafür zuständig, den Asylsuchenden gleichzeitig mit der Verweigerung der Einreise einen Aufenthaltsort zuzuweisen und für eine angemessene Unterkunft zu sorgen. Es übernimmt die Kosten für die Unterbringung. Für die Bereitstellung einer «kostengünstigen Unterkunft» sind allerdings die Flughafenbetreiber verantwortlich. Aus unserer Sicht darf das Kriterium «kostengünstig» nicht ausschlaggebend sein, weshalb wir folgende Änderung fordern:

⁷ Das SEM weist den Asylsuchenden gleichzeitig mit der Verweigerung der Einreise einen Aufenthaltsort zu und sorgt für angemessene Unterkunft. Es übernimmt die Kosten für die Unterbringung. Für die Bereitstellung einer angemessenen Unterkunft sind die Flughafenbetreiber verantwortlich.

Zudem möchten wir darauf aufmerksam machen, dass gendersensible Unterbringungsstrukturen für den Schutz von gewaltbetroffenen Personen sowie zur Prävention von geschlechtsbezogener Gewalt zentral sind. Beispielsweise wurden mangelnde geschlechtergetrennte Unterbringung und Sanitäreinrichtungen für alleinstehende Frauen und Männer sowie fehlende Rückzugsmöglichkeiten für Frauen bei verschiedenen kantonalen sowie nationalen Asylunterkünften in vergangenen Berichten bereits kritisiert (vgl. *Alternativer Vertiefungsbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz*, 2021). Brava möchte hier dazu anhalten, diese Anforderungen bezüglich der Unterkünfte zu berücksichtigen. Des Weiteren muss das Personal solcher Unterkünfte zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt und gendersensible Unterbringung geschult sein.

Des Weiteren möchten wir auf die Ausführungen der Stellungnahme des **Bündnisses für unabhängige Rechtsarbeit im Asylbereich** (s. *Stellungnahme des Bündnisses für unabhängige Rechtsarbeit im Asylbereich zur Vernehmlassung 2024/46*) verweisen.



Brava
Standstrasse 42, 3014 Bern
+41 31 311 38 79, info@brava-ngo.ch

Ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz

Wir bedanken uns und verbleiben mit freundlichen Grüßen,



Lea Riedener

Verantwortliche Bildung

Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz



Julia Meier

Verantwortliche Politische Arbeit

Brava – ehemals TERRE DES FEMMES Schweiz



Michael Egli
Bereich Grundlagen und Politik
Fachstelle Migrationspolitik
Tel. direkt: +41 41 419 22 03
E-Mail: megli@caritas.ch

**Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD**
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch;
helena.schaer@sem.admin.ch;
gael.buchs@sem.admin.ch;
michelle.truffer@sem.admin.ch

Luzern, 14. November 2024

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 14. August 2024 ein Vernehmlassungsverfahren zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt sowie die damit notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe gestartet.

Caritas Schweiz verhindert, lindert und bekämpft Armut in der Schweiz und weltweit in rund 20 Ländern. Gemeinsam mit dem Netz der Regionalen Caritas-Organisationen setzt sie sich mit ihren Projekten und Beratungsangeboten für Menschen ein, die in der Schweiz von Armut betroffen oder bedroht sind oder sich in einer schwierigen Lebenslage befinden. Sie berät und begleitet unter anderem Personen aus dem Asyl- und Fluchtbereich. Caritas Schweiz äussert sich regelmässig zu sozial-, migrations-, klima- und entwicklungspolitischen Fragen.

Allgemeine Bemerkungen:

Caritas Schweiz hat zusammen mit Caritas Europa die Entstehung und Verhandlungen rund um den neuen EU- Migrations- und Asylpakt eng verfolgt und sich mehrfach dazu [geäussert](#). Dem verabschiedeten Ergebnis steht Caritas Schweiz kritisch gegenüber.

Der Pakt beinhaltet zahlreiche problematische Verschärfungen auf Kosten der Schutzsuchenden. Darüber hinaus löst er die grossen Herausforderungen, wie die Situation an den Aussengrenzen der EU nicht, behält die strukturellen Defizite des derzeitigen Systems bei und bietet keine wirksame Lösung für die mangelnde Solidarität zwischen den europäischen Staaten. Es wurde verpasst, das bereits in den Dublin-Verordnungen existierende und problematische Konzept zu ersetzen, dass der Ersteinreisestaat für den Asylprozess zuständig ist. Dieses wurde im Gegenteil sogar noch verstärkt und wird zu Mehraufgaben für die Staaten an der Schengenaussengrenze führen. Der beschlossene Solidaritätsmechanismus, bei dem die Staaten neben der Aufnahme von Geflüchteten auch Geld bezahlen oder andere Aufgaben als Kompensation übernehmen können, ist aus Sicht von Caritas zu komplex und ungeeignet, um eine adäquate Verteilung der Verantwortung innerhalb Europas zu

gewährleisten. Derzeit gibt es weltweit mehr als 117 Millionen Vertriebene, und diese Situation erfordert eine effektive Teilung der Verantwortung statt einer Übertragung der Verantwortung.

Stark kritisiert Caritas die neuen Grenzverfahren, die die Rechte von schutzsuchenden Menschen erheblich beschneiden, insbesondere die haftähnlichen Bedingungen, auch für Familien und Kinder. Während die Aufnahme- und Betreuungsbedingungen in den bereits bestehenden „Hotspots“ besonders schlecht sind, deutet alles darauf hin, dass sich dies fortsetzt oder sich sogar noch verschlechtern wird. Dass im Rahmen von Krisen von den geltenden Rechten im Asylverfahren abgewichen werden darf, halten wir für äusserst problematisch. Dass dies auch möglich sein soll, wenn Geflüchtete von Drittstaaten aus politischem Kalkül in die EU geschleust werden (einer sogenannten «Instrumentalisierung») ist besonders stossend. Denn die Leidtragenden sind die Schutzsuchenden.

Die Schweiz ist nicht Teil der Europäischen Union und muss als assoziierter Staat lediglich die Teile übernehmen, welche als Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Besitzstandes gelten. Dennoch trägt die Schweiz als assoziiertes Mitglied das ganze System mit. Deshalb fordert die Caritas, dass die Schweiz nicht nur den Pflichtteil dieser Vorlage umsetzt, sondern sich darüber hinaus zu Solidarität verpflichtet und für faire Verfahren einsetzt.

Konkret heisst das:

Verpflichtende Teilnahme am Solidaritätsmechanismus und Schaffung sicherer Fluchtwege

Aus der Perspektive einer europäischen Asylpolitik ist die solidarische Verteilung der Schutzsuchenden ein zentrales Element, um eine Kompensation für das weiterhin bestehende Konzept der Zuständigkeit des Ersteinreisestaats und damit eine Unterstützung der Staaten an den Schengenaussengrenzen zu leisten. Die Schweiz ist nicht an den Solidaritätsmechanismus gebunden, kann sich aber freiwillig beteiligen.

Die Schweiz profitierte in den letzten Jahren massiv von der geographischen Lage und überwies im Rahmen der Dublin-Abkommen 3,5 mal mehr Menschen an andere Staaten, als sie von diesen übernahm. Der Bundesrat betont die Wichtigkeit der europäischen Solidarität und vergleicht den Mechanismus mit dem Verteilschlüssel unter den Schweizer Kantonen. Dennoch möchte sich der Bundesrat nicht zu einer verbindlichen Teilnahme verpflichten und Geflüchtete analog der Quote der anderen Vertragsstaaten aufnehmen. Vielmehr möchte er von Jahr zu Jahr entscheiden, wie sich die Schweiz beteiligen will und kann. In Zeiten erhöhter Anspannung ist jedoch absehbar, dass der politische Druck zu gross sein wird, um Argumenten wie der Solidarität mit anderen europäischen Staaten und Geflüchteten Gehör zu verschaffen. Dies zeigte sich bereits bei der Sistierung des Resettlementprogramms.

Caritas Schweiz fordert deshalb, dass sich die Schweiz dazu verpflichtet, stetig, regelmässig und im Rahmen der üblichen Quote am europäischen Solidaritätsmechanismus teilzunehmen. Wichtig ist dabei auch, dass die Schweiz effektiv Geflüchtete von Staaten an der Schengenaussengrenze aufnimmt und diese damit entlastet und sich nicht durch Kompensationszahlungen von dieser Aufgabe befreit. Zudem soll der Bundesrat mehr sichere Fluchtwege in die Schweiz schaffen, beispielsweise mit der schnellen Wiederaufnahme des Resettlementprogramms (siehe [Positionspapier](#) von Caritas).

Häufigere Anwendung von Dublin-Selbsteintritten

Wie bei den Dublin Abkommen ist es weiterhin möglich, im Rahmen der „Ermessensklausel“, freiwillig die Asylprüfung anstelle der Ersteinreisestaaten zu übernehmen, auch wenn diese zuständig wären. Solche Selbsteinritte sind vor allem dann wichtig, wenn absehbar ist, dass sich eine Überstellung lange hinauszögert. Aber auch bei gesundheitlichen Beschwerden, bei unbegleiteten

Minderjährigen, bei Familien und wenn andere besondere Bedürfnisse bestehen, ist ein Selbsteintritt angezeigt. So kann auch die Verlängerung der Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre, wie sie der neue Migrations- und Asylpakt vorsieht, abgeschwächt werden. Denn eine lange Frist ist weder im Sinne der Betroffenen noch im Sinne der Schweiz.

Caritas fordert daher, dass die Schweiz grundsätzlich von der Ermessensklausel Gebrauch macht, wenn eine Überstellung nicht innerhalb einer sinnvollen Frist absehbar ist, gesundheitliche Beschwerden bestehen, sowie bei unbegleiteten Minderjährigen, Familien und anderen Asylsuchenden mit Vulnerabilitäten oder besonderen Bedürfnissen. Das gilt vor allem für Überstellungen in Mitgliedstaaten, in denen die Bedingungen für eine adäquate Aufnahme, Betreuung sowie der Zugang zu einem gerechten Asylverfahren nicht ausreichend gewährleistet sind.

Kinder und Familien

Während Caritas die neue Definition des Familienbegriffs begrüsst, sieht sie bei verschiedenen Aspekten in Bezug auf Kinder und Jugendliche Handlungsbedarf. So wurde die Formulierung von «sofern es dem Kindeswohl dient» (früherer Art. 8 Dublin-III-VO) in der neuen Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM) geändert und lautet nun «sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft» (Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO). Diese Beweislastumkehr darf sich nicht negativ auf die Schweizer Praxis auswirken. Denn Kinder sind auf besonderen Schutz angewiesen und das Kindeswohl hat gemäss UN-Kinderrechtskonvention (Art. 3) immer vorrangige Beachtung.

Für unbegleitete Minderjährige soll zudem neu der Staat, bei dem das Asylgesuch zuerst registriert wurde, zuständig sein und nicht wie bis anhin der Staat, bei dem das letzte Asylgesuch eingereicht wurde. Wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EUGH) bestätigt, sind unbegleitete Minderjährige eine vulnerable Gruppe und eine Überstellung und damit Hinauszögerung des Asylverfahrens ist im Hinblick auf das Kindeswohl zwingend zu verhindern.

Schliesslich wird mit der neuen AMM-Verordnung auch die Inhaftierung von Minderjährigen prinzipiell möglich. Dies sofern eine Abklärung ergeben hat, dass die Haft dem Kindeswohl diene.

Caritas fordert den Bundesrat auf, die Vorgaben der UN- Kinderrechtskonvention zwingend einzuhalten. Bei unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige und Verwandte in anderen Dublin-Staaten soll die Schweiz weiterhin vom Selbsteintritt Gebrauch machen. Natürlich unter der Bedingung, dass dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Auf Inhaftierungen von Personen unter 18 Jahren sowie deren Eltern soll die Schweiz ganz verzichten. Caritas Schweiz ist der klaren Auffassung, dass die Inhaftierung nie dem Wohl des Kindes dient.

Zugang zum Rechtsschutz im Überprüfungsverfahren (Screening)

Das Screening- oder Überprüfungsverfahren kommt in der Schweiz am Flughafen sowie innerhalb der Landesgrenze zur Anwendung, wobei bei ersterem der Bund und bei zweiterem die Kantone zuständig sind. Es dient der ersten Überprüfung der ausländischen Person sowie der Triage in ein passendes Folgeverfahren. Das Screening ist ein relevanter Verfahrensschritt, weil die Angaben aus diesem Verfahren später verwendet werden. Zudem kann es mit einem Ausreiseentscheid enden. Es müssen daher adäquate und unabhängige Informationen bereitgestellt werden. Stossend ist, dass dafür kein Rechtsschutz vorgesehen ist, obwohl dies dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016 widerspricht. Besonders wichtig ist der Beizug des unabhängigen Rechtsschutzes, wenn es um die Identifikation von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen geht.

Caritas Schweiz fordert daher, dass analog zum restlichen Asylverfahren auch im Screeningverfahren der Zugang zum unabhängigen Rechtsschutz geschaffen wird. Um eine einheitliche Praxis und hohe

Qualität beim Verfahren zu gewährleisten, empfiehlt Caritas Schweiz zudem, dass die Screeningverfahren von den Kantonen an den Bund delegiert werden.

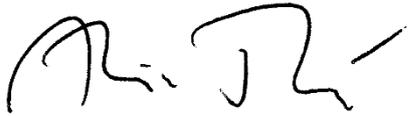
Artikelweise Rückmeldung zur Umsetzung des EU-Pakts

Als Mitglied der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) unterstützt Caritas Schweiz deren detaillierte Stellungnahme zur Umsetzung, die diesem Schreiben angehängt ist.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns im Voraus.

Mit freundlichen Grüßen

Caritas Schweiz



Aline Masé
STV Leiterin Bereich Grundlagen und Politik
Mitglied der Geschäftsleitung a.i.



Michael Egli
Leiter Fachstelle Migrationspolitik



**Genehmigung und Umsetzung der
Notenaustausche zwischen der Schweiz und
der EU betreffend die Übernahme der
Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359,
(EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU)
2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)
(Weiterentwicklungen des Schengen- und des
Dublin-/Eurodac-Besitzstands)**

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 14. November 2024

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Französisch (Übersetzung)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Das Wichtigste in Kürze.....	5
3	Kommentar EU-Pakt zu Migration und Asyl	6
3.1	Fragwürdiger Lösungsansatz.....	6
3.2	Massive Verschärfungen	7
3.3	Umsetzungsspielraum der Schweiz	9
4	Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität.....	9
4.1	Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt.....	9
4.2	Selbsteintritte	13
4.3	Sichere Zugangswege	14
5	Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement	14
5.1	Familie	15
5.2	Kinder.....	15
5.2.1	Kindeswohl hat Vorrang	15
5.2.2	Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention	16
5.2.3	Inhaftierung von Kindern	17
5.3	Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien	17
5.3.1	Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation	17
5.3.2	Tonaufnahme der persönlichen Anhörung	17
5.3.3	Rechtsbehelfe	19
5.4	Haft zum Zweck der Überstellung	20
5.5	Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen	21
6	Umsetzung Überprüfungsverordnung	23
6.1	Involvierte Akteur*innen	23
6.2	Festhaltung	25
6.3	Gegenstand der Überprüfung	26
6.3.1	Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität	26
6.3.2	Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg	26
6.4	Ausgang Screening	27
6.4.1	Rückkehrentscheidung	28

6.4.2	Anfechtbarkeit.....	28
7	Subsidiärer Schutz.....	28
8	Abschliessende Bemerkungen.....	28
8.1	Grundrechtsmonitoring	28
8.2	Krisen-VO.....	29

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme, sie fokussiert sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl¹, im Mai 2024 wurde der Pakt nach langen Verhandlungen von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat betrifft diese Reform auch die Schweiz. Sie soll einzelne Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen. Für die Umsetzung braucht es Anpassungen im Schweizer Recht, insbesondere im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und im Asylgesetz (AsylG), welche Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung bilden. Die Vorlage des Bundesrates sieht überdies vor, dass die Schweiz sich freiwillig und punktuell am Solidaritätsmechanismus des EU-Paktes beteiligen kann, welcher nicht zum Schengen- oder Dublin-Besitzstand gehört, aber ein Kernelement der europäischen Reform ist.

2 Das Wichtigste in Kürze

Die SFH hat sich gemeinsam mit ihrem europäischen Dachverband ECRE gegen die Verabschiedung des EU-Pakt auf europäischer Ebene eingesetzt. Sie kritisiert, dass auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete massive Verschärfungen eingeführt werden. Bei der Schweizer Umsetzung muss der verbleibende nationale Spielraum ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Die SFH fordert deshalb insbesondere:

- **Solidarität notwendig.** Es braucht aus Sicht der SFH von der Schweiz ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am EU-Solidaritätsmechanismus zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. Dublin-Selbsteintritten. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.
- **Verbesserungen bei Umsetzung gefordert.** Daneben braucht es aus Sicht der SFH etliche Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben, die die Schweiz übernehmen muss (Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen). Angesichts der möglichen Verlängerung der Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, fordert die SFH einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem fordert die

¹ Wobei einzelne Elemente aus einem gescheiterten Reformvorschlag von 2016 übernommen wurden.

SFH den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens. Des Weiteren fordert die SFH, dass das Kindeswohl jederzeit gewahrt wird und dass Personen unter 18 Jahren sowie Familien nicht in Administrativhaft genommen werden. Die SFH fordert, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der AMM-VO vorgesehene Dauer hinausgeht.

- **Subsidiären Schutz übernehmen.** Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die SFH die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. Die SFH fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.

3 Kommentar EU-Pakt zu Migration und Asyl

Die SFH hat die Entstehung des EU-Paktes seit Beginn² eng und kritisch begleitet. Sie hat wiederholt auf die problematischen Aspekte des Reformpakets hingewiesen, auch gemeinsam mit ihrem europäischen Dachverband European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Die SFH hat sich gegen die Verabschiedung des EU-Paktes auf europäischer Ebene eingesetzt und den Bundesrat wiederholt für seine weitgehend unkritische Unterstützung für die Reform kritisiert.

Aus Sicht der SFH löst der EU-Pakt die bestehenden Probleme im Umgang mit Migration und Asyl in Europa nicht, führt jedoch auf Kosten des notwendigen Schutzes für Geflüchtete zu massiven Verschärfungen. Die SFH kritisiert den Fokus auf Abschottung, Härte und Migrationsabwehr, welcher den gesamten Pakt prägt.

3.1 Fragwürdiger Lösungsansatz

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl werden neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die jedoch das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht adressieren: Bereits das heutige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beinhaltet Rechte und Pflichten. Die Problematik besteht in der mangelhaften Einhaltung der Regeln durch die europäischen Staaten, zum Beispiel in Bezug auf die adäquate Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Die Annahme, dass sich die Einhaltung der neuen Regelungen mit dem EU-Pakt nun schlagartig verbessert, ist daher aus Sicht der SFH nicht realistisch, zumal diese noch komplizierter sind als die bisherigen.

Um möglichst unattraktiv für Schutzsuchende zu sein, unterlaufen Staaten an der EU-Ausgangsgrenze teilweise systematisch Standards und Garantien punkto Aufnahme, Unterbringung und Integration. Diese Praxis, die auch vor Zurückweisungen, unmenschlicher Behandlung und Menschenrechtsverletzungen keinen Halt macht, ist unter keinen Umständen zu rechtfertigen. Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem hätte mit der vorliegenden Reform trotzdem besser adressiert werden müssen. Doch ein Kernbestandteil des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsuchende

² Siehe SFH, EU-Migrationspakt: Kurswechsel verpasst, Medienmitteilung vom 4. Dezember 2020, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/eu-migrationspakt-kurswechsel-verpasst.

Person zuerst eingereist ist – bleibt mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten (insbesondere den Grenzverfahren, siehe Kapitel 3.2) und geänderter Regelungen (u.a. verlängerte Zuständigkeiten) insgesamt sogar noch zunehmen. Der Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umsiedlungen ist deshalb zur besseren Verteilung von Verantwortung dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüßen. Die SFH kritisiert jedoch, dass der Pakt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit verschafft, sich genau davon loszukaufen.

In der öffentlichen Diskussion um Missstände im aktuellen GEAS nimmt zudem die sog. Sekundärmigration viel Raum ein. Verschiedene Neuregelungen sollen dazu führen, dass insbesondere Staaten an der EU-Aussengrenze Weiterreisen stärker unterbinden und länger in der Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen bleiben. So wird etwa die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates endet, mit Art. 33 der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)³ von zwölf auf neu 20 Monate verlängert. Daneben führen Änderungen in der Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL)⁴ dazu, dass die Weiterreise von Asylsuchenden stärker bestraft wird. Aus Sicht der SFH setzt der EU-Pakt auch hier an der falschen Stelle an: Weiterreisen sind vielfach eine Reaktion auf schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen.

3.2 Massive Verschärfungen

Ein primäres Ziel der Reform ist eine drastische Triage an den Schengen-Aussengrenzen, um die Zahl der Schutzsuchenden, die in Europa überhaupt noch Zugang zu fairen Asylverfahren erhalten sollen, auf ein Minimum zu reduzieren.

In den neuen Grenzverfahren sollen Schutzsuchende – Erwachsene, Familien, Kinder – während des gesamten Verfahrens von der Registrierung bis zur Rückführung faktisch interniert werden. Trotz des einstigen Versprechens der EU-Kommission, «No more Morias⁵» zuzulassen, hat Europa damit abgeschiedene, geschlossene Massenhaftlager beschlossen. Dabei hat die Praxiserfahrung der letzten Jahre immer wieder gezeigt, dass Asylverfahren an den Grenzen weder fair noch sorgfältig sind und Schutzbedarfe nicht erkannt werden.⁶ Die Abgeschiedenheit der Grenzzentren erschwert den Zugang von medizinischem Personal, Rechtsberatung und -vertretung sowie Dolmetschenden. Inhaftierungen wirken sich negativ auf die psychische Gesundheit der Schutzsuchenden aus, und es besteht eine ständige Gefahr der Überbelegung und katastrophaler Zustände in den Zentren. Statt sich vom

³ Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.

⁴ Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

⁵ Euronews, EU migration chief vows new pact will stop overcrowded refugee camps, 22. September 2020, aufrufbar unter: www.euronews.com/my-europe/2020/09/22/eu-migration-chief-vows-new-pact-will-stop-overcrowded-refugee-camps.

⁶ Siehe z. B. European Asylum Support Office (EASO, neu EUAA), Policies and practices regarding border procedures in EU+ countries, April 2019, S. 3 ff., aufrufbar unter: www.statewatch.org/media/documents/news/2019/apr/eu-easo-border-procedures-report.pdf.

gescheiterten «Hotspot»-Ansatz⁷ zu verabschieden, zementiert die EU diesen als Fundament der vorliegenden Reform.

Die neuen Verfahren an der Aussengrenze beabsichtigen eine Beschleunigung der Prozesse. Fünf Tage Screening, zwölf Wochen Grenzverfahren und zwölf Wochen Rückkehr-grenzverfahren können sich jedoch zu über einem halben Jahr de facto Haft summieren – Verzögerungen aufgrund von fehlendem Personal, Gerichtsentscheiden oder unmöglichen Rückführungen noch nicht eingerechnet.

Die EU-Asylverfahrensverordnung (AsylV-VO)⁸ führt darüber hinaus viele weitere Verschärfungen ein. Dabei kommt den Bestimmungen zur Unzulässigkeit von Asylgesuchen eine Schlüsselrolle zu. Das Regelwerk soll den EU-Staaten in immer mehr Fällen die Möglichkeit verschaffen, Asylgesuche gar nicht erst materiell prüfen zu müssen. Dazu werden einerseits Anforderungen an «sichere» Drittstaaten abgesenkt: Neu ist im Drittstaat kein Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention notwendig – ein «wirksamer» Schutz soll ausreichen (Art. 57 AsylV-VO). Ebenso soll es ausreichen, wenn nur gewisse Landesteile oder nur bestimmte Gruppen im Land sicher sind. Andererseits wird das zwischen Antragsteller*in und Drittstaat verlangte Verbindungskriterium mit dem Pakt abgesenkt.⁹ Ebenjenes Verbindungskriterium soll überdies bereits 2025 re-evaluiert werden und könnte unter Umständen sogar ganz entfallen (Art. 77 AsylV-VO).

Beschleunigte Verfahren, erschwerte Voraussetzungen für den Rechtsschutz¹⁰, die Aushöhlung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf: Der Abbau von Schutz- und Verfahrens-garantien zeigt sich an vielen Stellen des EU-Paktes und wird absehbar dazu führen, dass Schutzbedarfe nicht nur in den Grenzverfahren häufiger nicht erkannt und falsche Ent-scheidungen seltener korrigiert werden. Ausserdem können gemäss der Krisenverordnung (Krisen-VO)¹¹ die ohnehin tiefen Standards in diversen, weitgehend selbst deklarierten Aus-nahmesituationen weiter gesenkt werden, wodurch es beispielsweise möglich wird, noch viel mehr Menschen einem Grenzverfahren zuzuführen oder die Aufnahmebedingungen wei-ter abzusenken. Mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen in Europa befürchtet die SFH, dass die Ausrufung einer Ausnahmesituation gemäss Krisen-VO nicht zur Ausnahme, son-derm zur Regel wird.¹² Dies hat nicht nur verheerende Auswirkungen auf die betroffenen Schutzsuchenden, sondern unterläuft auch das deklarierte Ziel eines einheitlichen

⁷ Siehe z.B. Bundeszentrale für politische Bildung, Der Hotspot-Ansatz in der EU-Migrations- und Asylpolitik, 8. Dezember 2022, aufrufbar unter: www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/515956/der-hotspot-ansatz-in-der-eu-migrations-und-asylpolitik/.

⁸ Verordnung (EU) 2024/1348 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union.

⁹ Es soll gemäss Art. 59 (5) b AsylV-VO «eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteh[en], aufgrund deren es sinnvoll wäre, dass er sich in diesen Staat begibt.» Siehe ausserdem Erwägungsgrund 48 der AsylV-VO: «Die Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem sicheren Drittstaat könnte insbesondere dann als erwiesen angesehen werden, wenn sich Familienangehörige des Antragstellers in diesem Staat aufhalten oder der Antragsteller in diesem Staat niedergelassen war oder sich dort aufgehalten hat.»

¹⁰ Der ohnehin weit hinter dem Schweizer Modell zurückbleibt.

¹¹ Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl.

¹² Siehe z. B. Amnesty International, Poland: Plans to suspend the right to seek asylum 'flagrantly unlawful', 16. Oktober 2024, aufrufbar unter: www.amnesty.org/en/latest/press-release/2024/10/poland-plans-to-suspend-the-right-to-seek-asylum-flagrantly-unlawful/.

europäischen Asylsystems. Denn es ist absehbar, dass dann in verschiedenen Mitgliedstaaten gleichzeitig unterschiedliche Regeln gelten.

Eine wichtige Rolle kommt im EU-Pakt ausserdem der revidierten Eurodac-Verordnung (Eurodac-VO)¹³ zu. Die bisherige Fingerabdruck-Datenbank wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Es werden von deutlich mehr Personengruppen – unter anderem von Kindern ab sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) – zusätzliche, hochsensible Daten wie Gesichtsbilder und Reisedokumente gespeichert. Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird um Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgedehnt. Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Datenbanken der EU verknüpft und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Aus Sicht der SFH ist die massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst problematisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

3.3 Umsetzungsspielraum der Schweiz

Bei der Schweizer Umsetzung muss aus Sicht der SFH der verbleibende nationale Spielraum ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Es braucht deshalb ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität (Kapitel 4 der vorliegenden Stellungnahme). Daneben braucht es aus Sicht der SFH Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben (Kapitel 5 und 6). Schliesslich soll die Schweiz den im EU-Regelwerk enthaltenen Status des subsidiären Schutzes übernehmen, um im Sinne des gemeinsamen europäischen Asylsystems eine Harmonisierung auch in Bezug auf den Status und die damit einhergehenden Rechte zu erreichen (Kapitel 7). Abschliessend sind die Schlussbemerkungen (Kapitel 8) zu beachten.

4 Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität

Um den in Kapitel 3 geschilderten Missständen entgegenzuwirken, fordert die SFH ein klares Bekenntnis der Schweiz zum Flüchtlingschutz und konkretes Engagement in den folgenden, sich ergänzenden Bereichen.

4.1 Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt

Der neue Solidaritätsmechanismus soll der weiterhin bestehenden ungleichen Verantwortungsteilung im GEAS entgegenwirken. Zwar besteht für die Schweiz in rechtlicher Dimension keine Verpflichtung, sich daran zu beteiligen. Daneben gilt es aber, eine politische Dimension zu berücksichtigen: Die Schweiz sitzt seit Beginn der Reformarbeiten mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der zuständigen europäischen Justiz- und Innenminister*innen. Sie ist fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden und trägt und finanziert dieses auch mit. Daraus resultiert eine politische Mitverantwortung für das gesamte System.

¹³ Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten

Der Bundesrat anerkennt diese Tatsache zwar im Grundsatz – verpflichtet will er sich jedoch nicht. Er spricht sich in seiner Vernehmlassungsvorlage «im Grundsatz» für eine Beteiligung der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen aus. Er will, wenn die Reform ab Mitte 2026 umgesetzt wird, «von Jahr zu Jahr» prüfen, «ob und wenn ja in welcher Form» eine Beteiligung der Schweiz «angezeigt ist» und für seine Entscheidung «sowohl die Migrationslage in der Schweiz als auch die Entwicklungen in Europa sowie die Situation in besonders belasteten Staaten berücksichtigen».¹⁴

Aus Sicht der SFH reicht dieses vage Bekenntnis nicht aus. Sie fordert eine verbindliche Teilnahme durch die Aufnahme (engl. *relocation*) von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten. Für die SFH stehen dabei insbesondere zwei Argumente im Vordergrund:

- **Mehr Humanität nötig.** Wie in Kapitel 3 ausgeführt, ziehen sich Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden als roter Faden durch den gesamten EU-Pakt und kennzeichnen insbesondere die Bestimmungen zu den Grenzverfahren. Auch die Schweiz steht deshalb in der Verantwortung, dass die Grundrechte von Migrant*innen in diesen Verfahren und allgemein an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die Schweiz wird sich bi- und multilateral diesbezüglich in Zukunft deutlich dezidierter einsetzen müssen. Den konkretesten Beitrag kann sie indes leisten, indem sie schutzbedürftige Personen in die Schweiz umsiedelt und anstelle eines Schnellverfahrens unter Haftbedingungen ein Asylverfahren nach Schweizer Standards ermöglicht. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag, um der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen entgegenzuwirken. Neben der praktischen Bedeutung für die betroffenen Personen wäre eine verbindliche Relocation-Beteiligung vor allem ein dringend notwendiges politisches Signal des Bundesrates, dass er gewillt ist, den massiven Verschärfungen des EU-Paktes ein humanitäres Gegengewicht zu geben und einen konkreten Beitrag zu leisten.
- **Mehr Solidarität nötig.** Bereits das bisherige Dublin-System produziert eine ungleiche Verantwortungsteilung zuungunsten der Länder an den EU-Aussengrenzen. Die Schweiz hingegen profitiert erstens von ihrer geografischen Lage und überstellte zweitens in den letzten Jahren rund 3,5-mal so viele Menschen via Dublin in einen anderen europäischen Staat als sie selber übernahm. Sie profitiert also in doppelter Hinsicht, während es zwischen den Aussengrenzstaaten zum in Kapitel 3.1 beschriebenen *race to the bottom* in Punkto Aufnahme-, Unterbringungs- und Integrationsstandards einerseits und Menschenrechtsverletzungen andererseits kommt. Wenn der Pakt wie vorgesehen umgesetzt wird, werden die noch grössere Härte an den Aussengrenzen sowie neue Massnahmen gegen die sog. Sekundärmigration diese Dynamik sogar noch akzentuieren und dazu führen, dass weniger Schutzsuchende bis in die Schweiz gelangen oder anschliessend von hier in einen (Ersteinreise-)Staat überstellt werden können. In der Logik der EU-Kommission ist der Solidaritätsmechanismus deshalb in gewisser Weise das Gegenstück zu den Grenzverfahren – mehr Verantwortung für die Staaten an der Aussengrenze, dafür mehr

¹⁴ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, fortan «Erläuternder Bericht», S. 224.

Solidarität mit diesen Staaten durch das restliche Europa. Der Bundesrat will zwar von den Verschärfungen des Systems «profitieren»¹⁵, Solidarität aber nur punktuell leisten – wenn überhaupt. Das ist nicht nachvollziehbar – zumal vor dem Hintergrund, dass auch das nationale Schweizer Asylsystem nur aufgrund der Solidarität und dem gemeinsamen Verständnis als Verbundaufgabe funktioniert.

Der Bundesrat kommt in seiner Analyse des Solidaritätsmechanismus im erläuternden Bericht¹⁶ fast durchs Band zu denselben Erkenntnissen wie die SFH: Die Schweiz müsse sich dafür einsetzen, dass die Grundrechte der Migrant*innen an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die «Belastungen» im Migrationsbereich sollten in Zukunft ausgewogener und gerechter verteilt werden. Eine wirksame Umsetzung des Solidaritätsmechanismus sei auch im Interesse der Schweiz. Obwohl nur eine begrenzte Anzahl von Gesetzesvorschlägen für die Schweiz rechtlich bindend ist, hänge die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge ab, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Der Bundesrat weist ausserdem auf die Bedeutung einer solidarischen Schweiz im Hinblick auf die übergeordneten politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU hin. Er vergleicht den EU-Solidaritätsmechanismus mit dem Schweizer Verteilschlüssel zwischen den Kantonen und hebt den «Grundgedanken der Lastenteilung und der gegenseitigen Unterstützung» hervor und würdigt den Beitrag zur «Akzeptanz des Asylwesens». Obschon die SFH die Verabschiedung des EU-Paktes nicht unterstützt hat, teilt sie überdies die Analyse des Bundesrates, dass es nicht zielführend sein kann, wenn Aussengrenzstaaten nicht adäquat unterstützt werden und deshalb unilateral von ihren Verpflichtungen aus dem Pakt abweichen.

Trotz all dieser klaren Analysen, der Beteiligung an früheren ad hoc-Lösungen zur Umsiedlung von Schutzsuchenden in Europa sowie Solidaritäts-Ankündigungen während den Pakt-Verhandlungen¹⁷ spricht sich der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage nicht für eine konkrete Beteiligung der Schweiz aus. Aus Sicht der SFH ist dies unverständlich und unsolidarisch.

Die SFH fordert eine verbindliche, stete und anteilmässige Beteiligung an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch Umsiedlungen von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten in die Schweiz. Damit die Schweiz einen tatsächlichen, solidarischen Mehrwert für Staaten unter Migrationsdruck erzielt, muss sie dabei über (Dublin-)Selbsteintritte und vergleichbare Massnahmen¹⁸ hinausgehen und *zusätzlichen* Personen eine Einreise in die Schweiz ermöglichen, die sich nicht bereits auf Schweizer Staatsgebiet befinden.

Die EU legt den Bedarf an Umsiedlungen jährlich fest, wobei ein Mindestwert von 30'000 Umsiedlungen pro Jahr im EU-Regelwerk festgelegt wurde (Art. 12 AMM-VO). Daran haben sich die EU-Mitgliedstaaten anteilmässig zu beteiligen. Die SFH schlägt vor, die Grösse

¹⁵ Wording EJPd, www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100868.html.

¹⁶ Erläuternder Bericht, S. 217 und 222-224.

¹⁷ Der Bundesrat signalisierte den europäischen Partnern während den Verhandlungen im Juni 2023, dass sich die Schweiz mit anderen Dublin-Ländern solidarisch zeigen wolle: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-95611.html.

¹⁸ Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. *responsibility offsets*) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre.

des Schweizer Relocation-Beitrags ebenfalls als Anteil des gesamteuropäischen Bedarfs an Umsiedlungen und nach demselben Schlüssel zu bestimmen. Dieser ist in Art. 66 AMM-VO geregelt: Das Bruttoinlandprodukt sowie die Bevölkerungsgrösse jedes teilnehmenden Staates werden ins Verhältnis zu den gesamteuropäischen Zahlen gesetzt und zu je 50% gewichtet. Dadurch ergibt sich ein fairer und ausgewogener Verteilschlüssel, welcher sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch der Grösse der unterschiedlichen europäischen Länder Rechnung trägt. Die Berechnung des Schweizer Beitrags auf diese Weise stellt ausserdem sicher, dass Phasen von höherem oder tieferem gesamteuropäischem Bedarf adäquat berücksichtigt werden.

Für die SFH ist klar, dass unter den möglichen Formen der Solidarität Umsiedlungen klar im Vordergrund stehen müssen. Auch hierbei deckt sich ihre Analyse weitgehend mit jener des Bundesrates: Denn ob der EU-Mechanismus funktioniert, «ist davon abhängig, inwieweit die europäischen Staaten bereit sein werden, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich auch mittels Relocation an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration zu beteiligen»; Umsiedlungen haben zudem «hohe Signalwirkung» und sind eine «besonders konkrete Entlastung». ¹⁹ Finanzielle Solidaritätsleistungen können daneben nur ergänzend erfolgen und dürfen denn auch keinesfalls dazu dienen, sich von der Pflicht loszukaufen, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche Finanzbeiträge der Schweiz müssen für klar definierte Zwecke gesprochen werden: zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zu Rechtsschutz sowie für Integrationsmassnahmen. Finanzielle Beiträge für die Grenzsicherung oder gar migrationsverhindernde Projekte lehnt die SFH klar ab, denn diese stehen in klarem Widerspruch zur Notwendigkeit solidarischer Ergänzungsmassnahmen.

Vorschlag SFH:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

~~† Der Bund kann zur Unterstützung von Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind (Schengen-Staat), oder von Dublin-Staaten, namentlich wenn diese einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, folgende Massnahmen ergreifen:~~

- ~~a. Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens;~~
- ~~b. Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten;~~
- ~~c. Aufnahme von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen/Dublin-Raum zum Vollzug der Wegweisung nach der Richtlinie 2001/40/EG;~~
- ~~d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;~~
- ~~e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen~~

1 Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des

¹⁹ Erläuternder Bericht, S. 223.

Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

² Der Bund kann weitere Massnahmen ergreifen:

a d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;

b e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen

4.2 Selbsteintritte

Neben Umsiedlungen ist eine solidarischere, grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die Möglichkeit dazu bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die SFH schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die SFH zwingende Selbsteintritte in den folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der SFH dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbseintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Mittels verschiedener Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert die SFH, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

Die SFH regt in diesem Zusammenhang überdies an, die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Falle einer Nicht-Überstellung rückgängig zu machen bzw. aufzuheben. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um stossende Überstellungspraxen zu verhindern. Ausserdem würden die Kantone wieder mehr Spielraum erhalten, um Rücksicht auf besondere Vulnerabilitäten und Umstände nehmen zu können und eine der Schweiz würdige, humane Überstellungspraxis umzusetzen, wie sie im Übrigen auch in Erwägungsgrund 68 AMM-VO vorgesehen ist.

Vorschlag SFH: Art. 89b AsylG streichen.

4.3 Sichere Zugangswege

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas noch weiter zunehmen wird, muss die Schweiz mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

Ein erster wichtiger Schritt wäre sobald wie möglich die Wiederaufnahme des derzeit sistierten Resettlement-Programms. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen.²⁰ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; die SFH fordert insbesondere gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.²¹

5 Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement

Die AMM-VO basiert auf den Grundlagen der Dublin-III-VO. An einigen Stellen wurden die bisherigen Vorgaben aus Sicht der SFH verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Auf die aus Sicht der SFH wesentlichen Aspekte wird im Folgenden einzeln eingegangen.

²⁰ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet.

²¹ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie SFH, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf.

5.1 Familie

Die SFH begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die SFH jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht der SFH die Bestrebungen für raschere Familiensammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der SFH für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die SFH fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag SFH:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die SFH fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

5.2 Kinder

5.2.1 Kindeswohl hat Vorrang

In Bezug auf die Zuständigkeit für unbegleitete Minderjährige sieht die AMM-VO eine Beweislastumkehr vor: Bisher wurde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH²² bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten derjenige Staat als zuständiger Mitgliedstaat gesehen, in dem der «letzte» Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO, in denen es um die Zusammenführung des unbegleiteten Kindes mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwenden nicht mehr die Formulierung «sofern es dem Kindeswohl dient», wie im früheren Art. 8 Dublin-III-VO, sondern «sofern

²² EuGH, Urteil MA, BT, DA, C-648/11 vom 6. Juni 2013.

dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft». Aus Sicht der SFH handelt es sich dabei um eine Beweislastumkehr und damit eine Abkehr von der Priorisierung des Kindeswohls – obwohl die vorrangige Beachtung des Kindeswohls in Erwägungsgrund 46 AMM-VO noch immer explizit erwähnt wird und aufgrund des übergeordneten Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention ohnehin immer vorrangig beachtet werden muss. Erwägungsgrund 53 AMM-VO hält zudem an der Formulierung «wenn dies dem Wohl des Kindes dient» fest. Entsprechend geht die SFH davon aus, dass das SEM die Anwendung dieser Artikel in der Praxis nicht verändern wird und seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommt.

Erwägungsgrund 53 AMM-VO beinhaltet zudem folgende Formulierung: «Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten.» In dieser Formulierung fehlt der Hinweis, dass dies nur unter Berücksichtigung des Kindeswohls gelten soll. Der Vorrang des Kindeswohls wird jedoch in Erwägungsgrund 46 AMM-VO spezifisch erwähnt, entsprechend muss aus Sicht der SFH davon ausgegangen werden, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendung auswirkt.

5.2.2 Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention

Art. 25 Abs. 5 AMM-VO stellt eine Abkehr von der aktuell geltenden Regelung in Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO dar. Diese neue Regelung sieht im Falle der Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten im Sinne von Art. 25 Abs. 2 und 3 AMM-VO als zuständigen Mitgliedstaat denjenigen vor, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz **zuerst registriert** wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient. Bisher wurde im genannten Fall derjenige Mitgliedstaat als zuständig angesehen, in dem das letzte Asylgesuch gestellt wurde, sofern dies dem Kindeswohl dient. Die Regelung von Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Die neue Regelung wendet sich deshalb auch von der Rechtsprechung des EuGH²³ und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. Die SFH sieht diese Abkehr als rechtswidrig an und kritisiert die Änderung scharf. **Sie fordert das SEM auf, in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern weiterhin auf das Asylgesuch einzutreten, sofern dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Um die Vorgaben der UN-KRK einzuhalten, muss dies ein zwingendes Kriterium für den Selbsteintritt sein.**

Die Notwendigkeit eines Selbsteintritts im Sinne des Kindeswohls zeigt auch die Formulierung in Erwägungsgrund 53 AMM-VO: «Hat der unbegleitete Minderjährige in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass es nicht dem Kindeswohl dient, ihn auf der Grundlage einer individuellen

²³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

Würdigung in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, so sollte dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des neuen Antrags zuständig werden.»

5.2.3 Inhaftierung von Kindern

Erwägungsgrund 65 AMM-VO erwähnt die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen, sofern eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient. **Aus Sicht der SFH kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. Die SFH fordert, auf die Inhaftierung von Kindern, das heisst, Personen unter 18 Jahren, generell zu verzichten.²⁴ Entsprechend fordert die SFH auch den vollständigen Verzicht auf die Inhaftierung von Eltern.**

5.3 Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

5.3.1 Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation

In Art. 18 AMM-VO werden die Folgen von Verstössen gegen die in Art. 17 AMM-VO vorgesehenen Pflichten des Antragstellers und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden festgelegt. Dabei wird unter anderem geregelt, dass im Falle eines Verstosses und sobald der Nichteintretensentscheid zugestellt wurde, die betroffene Person in keinem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem er sich gemäss Art. 17 Abs. 4 AMM-VO aufzuhalten hat, Anspruch auf die gemäss Art. 17 bis Art. 20 der Aufnahme-RL zu gewährenden Aufnahmebedingungen hat. Unterabsatz 2 von Art. 18 Abs. 1 AMM-VO präzisiert dann, dass dennoch ein Lebensstandard im Einklang mit Unionsrecht und internationalen Pflichten gewährleistet werden muss. **Die SFH weist darauf hin, dass die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in der Schweiz bereits heute auf einem Minimallevel ausgestaltet sind, so dass eine Herabstufung der Aufnahmebedingungen in jedem Fall als unverhältnismässig anzusehen und deshalb unzulässig ist.**

5.3.2 Tonaufnahme der persönlichen Anhörung

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (aktuell Dublin-Gespräch) eine Tonband-Aufnahme vorgesehen. Aus Sicht der SFH ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz²⁵ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

²⁴ Vgl. dazu auch Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return* vom 16 November 2017, Rn. 10 ff., aufrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf>.

²⁵ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

Die SFH begrüsst, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben (Art. 26 Abs. 3bis). Sie fordert aber, dass dieser Zugang keinesfalls dazu dienen darf, die persönliche Anwesenheit der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung gemäss Art. 22 AMM-VO zu ersetzen.

In der Schweiz ist für Beschwerden im Asylverfahren lediglich eine Beschwerdeinstanz vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet jedoch grundsätzlich auf persönliche Anhörungen, obwohl in einem grossen Teil der relevanten Verfahren die Glaubhaftigkeit der beschwerdeführenden Person zu bewerten ist. Die SFH sieht deshalb einen Vorteil in der Tonbandaufnahme von Interviews auch in anderen Verfahrensschritten. Dies unter dem Vorbehalt, dass sich Asylsuchende gegen die Verwendung des Tonbandes aussprechen können, ohne dadurch ihre Mitwirkungspflicht zu verletzen. In diesem Fall soll weiterhin eine Protokollierung des Interviews erfolgen.

Gemäss dem erläuternden Bericht soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe unter anderem regeln, ob die Tonbandaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll (Art. 26 Abs. 3bis 3quater lit. A VE-AsylG). **Die SFH fordert, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen wird, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen.**

Vorschlag SFH:

Art. 26 Abs. 3bis - 3quater und 4 VE-AsylG

Die Befragung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/1351 erfolgt vor dem Dublin-Verfahren (Art. 26b). Sie wird auf Ton aufgenommen und zudem schriftlich zusammengefasst. Die asylsuchende Person ist darüber vor gängig zu informieren. Die Tonaufnahme ist Bestandteil der Akte.

3ter Ist die asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden, ist darauf zu verzichten und ein ordentliches Protokoll zu erstellen. Der Bundesrat kann festlegen, in welchen **weiteren** Fällen auf eine Aufnahme ausnahmsweise verzichtet werden kann.

3quater Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Tonaufnahme und der schriftlichen Zusammenfassung der Befragung nach Absatz 3bis. Er legt namentlich fest:

- a. den Zweck und die Art der Aufnahme;
- b. den Ort und die Modalitäten der Speicherung und der Archivierung der Aufnahme;
- c. die Modalitäten des Akteneinsichtsrechts;
- d. die Zugriffe auf die Aufnahme;
- e. das Vorgehen bei einer technischen Störung oder einer fehlerhaften Aufnahme.

4 Der Abgleich der Daten nach Artikel 102abis Absätze 2–3, die Überprüfung der Fingerabdrücke nach Artikel 102ater Absatz 1 sowie die Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebundenen Staat (Dublin-Staat) werden während der Vorbereitungsphase vorgenommen.

Art. 29 AsylG Anhörung zu den Asylgründen

1 Das SEM hört die Asylsuchenden zu den Asylgründen an; die Anhörung erfolgt in den Zentren des Bundes.

1bis Es zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei.

2 Die Asylsuchenden können sich zusätzlich auf eigene Kosten von einer Person und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

3 Die Anhörung wird auf Tonband aufgenommen. Die Asylsuchenden sind darüber zu informieren. Sollte eine asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden sein, wird darauf verzichtet und stattdessen ein Protokoll geführt. Dieses wird von den Beteiligten unterzeichnet.

5.3.3 Rechtsbehelfe

Art. 43 AMM-VO könnte so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind. Die SFH gibt zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgeräumt werden und nach wie vor eingeklagt werden können. Die vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als symbolpolitisches Zugeständnis zu werten.

Aus Sicht der SFH müssen sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Die vom EuGH in diversen Urteilen²⁶ gesprochenen subjektiven Rechte auf die korrekte Anwendung der Verordnung haben zudem weiterhin Bestand. Für die SFH ist klar, dass die uneingeschränkte Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung haben und nur durch aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden könnten.

Die SFH spricht sich gegen die entsprechende ausdrückliche Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus.

Vorschlag SFH:

Art. 107a, Abs. 4 VE-AsylIG: ~~Die Beschwerdegründe richten sich nach Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1351.~~

²⁶ Z.B. EuGH, Urteil Karim, C-155/15 vom 7. Juni 2016; Urteil Ghezelbash, Urteil C-63/15 vom 7. Juni 2016; Urteil Mengesteab Urteil C-670/16 vom 26. Juli 2017; Urteil Shiri, Urteil C-201/16 vom 25. Oktober 2017; Urteil I, S, C-19/21 vom 1. August 2022; Urteil B, F und K, C 323/21, C 324/21 und C 325/21 vom 12. Januar 2023.

5.4 Haft zum Zweck der Überstellung

Weitere Neuerungen betreffen die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung, deren Dauer sich verkürzt, während die Haftgründe ausgeweitet werden. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird neu als zusätzlicher Haftgrund erwähnt (Art. 44 Abs. 2 AMM-VO).

Die SFH fordert, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung wie in der AMM-VO vorgesehen nur als letzte Massnahme angewendet wird.

Da die Inhaftierung von Kindern nie dem Kindeswohl dient, fordert die SFH den generellen Verzicht der Inhaftierung von Kindern sowie von Familien oder Elternteilen.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMM-VO ist eine Einzelfallprüfung der Haft und Haftdauer notwendig. Diese muss auch begründet werden. In der Praxis wird die Dublin-Haft pauschal und mit der maximalen Haftdauer angeordnet, ohne diese zu begründen. Eine pauschale Kurzbegründung von Ausländerhaft genügt auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.²⁷ **Die SFH fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen werden.**

Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt,²⁸ dass die aktuelle Vorbereitungshaftdauer von sieben Wochen in Art. 76a Abs. 3 lit. A AIG den Vorgaben der Dublin-III-VO widerspricht. Nach dem völkerrechtlichen Verständnis der Haftarten besteht in der Dublin-III-Verordnung keine Lücke, weshalb die Verlängerung der Haftdauer um eine Woche im nationalen Recht auf einer falschen Prämisse beruht. Da die völkerrechtliche Norm der abweichenden nationalen Regelung aufgrund der menschen- oder freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug auch dann vorgeht, wenn der schweizerische Gesetzgeber davon abweichen wollte, bestand von vornherein kein Raum für eine Verlängerung der Haftdauer von sechs auf sieben Wochen. Dennoch wird im AIG mit der gleichen Begründung erneut eine zusätzliche Woche vorgesehen. Dies ist mit den Vorgaben der AMM-VO nicht vereinbar und entsprechend europarechtswidrig. **Die SFH fordert, dass die Regelung in Art. 76a Abs. 3 lit. a angepasst wird.**

Vorschlag SFH:

Art. 76a VE-AIG

Abs. 3: Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

a. ~~vier~~ **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme sowie die Abfassung des Entscheides und dessen Eröffnung;

Abs. 6: Die Anordnung der Dublin-Haft sowie die Haftdauer müssen individuell begründet werden.

²⁷ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

²⁸ VGer Zürich, VB.2024.00340 vom 25. Juli 2024.

Art. 44 Abs. 5 AMM-VO gibt den Mitgliedstaaten die Auswahl, die gerichtliche Überprüfung der Dublin-Haft auf Antrag hin oder von Amtes wegen vorzunehmen. **Die SFH fordert, dass die Überprüfung der Dublin-Haft von Amtes wegen vorgenommen werden soll. Im Verfahren über die Haftanordnung soll Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.**

Im Minimum fordert die SFH, dass Personen, die sich in Haft befinden, unmittelbar über ihre Möglichkeit der Haftüberprüfung informiert werden und ihnen eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.

Vorschlag SFH.

Art. 80a AIG

Abs. 3: Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft wird **von Amtes wegen** ~~auf Antrag der inhaftierten Person~~ durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. ~~Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.~~

Abs. 3^{bis}: Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde der inhaftierten Person, die noch keine Rechtsvertretung hat, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

5.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen im Falle von Flüchtigkeit und Verweigerung sowie Verhinderung von Überstellungen sollen auf bis zu drei Jahre verlängert werden können (Art. 46 AMM-VO). Ausserdem werden bei den Überstellungsfristen zusätzliche Kriterien zur Verlängerung eingefügt.

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der SFH unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betreffenden Personen, für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration nach sich.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Flüchtigkeit der betreffenden Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Die Ausweitung an und für sich kritisiert die SFH nicht, da damit die Familieneinheit gewahrt werden soll. Die bisherige Praxis hat jedoch gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen

Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen.

- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der SFH unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung birgt die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.²⁹ Dem ist vorzubeugen, indem in längerfristigen Krankheitsfällen oder bei drohender massgeblicher Gesundheitsverschlechterung durch die Überstellung ein Selbsteintritt angeordnet wird (siehe auch Kapitel 4.2). Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der SFH keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Die SFH sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse der die Asylgesuche prüfenden Staaten.

Die SFH fordert deshalb die restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Des Weiteren fordert sie, dass Massnahmen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit getroffen werden, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die SFH klare und transparente Regelungen für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Zusätzlich wurden die Gründe für die Annahme einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet und präzisiert. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer sog. Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert die SFH eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die SFH an, die**

²⁹ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdelli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

6 Umsetzung Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren³⁰ soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren.

Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die SFH wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängiger Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

6.1 Involvierte Akteur*innen

Die Überprüfung wird in der Schweiz Teil der Vorbereitungsphase sein. Der Entwurf des Bundesrates sieht jedoch vor, dass die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst *nach* Abschluss des Screenings gewährleistet wird (allgemeine Regelung vorgesehen in Art. 102h Abs. 1 sowie für Verfahren am Flughafen in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Aus Sicht der SFH ist die vorliegende Lösung unverständlich und aus den folgenden Gründen unbedingt zu korrigieren:

- Erstens widerspricht es dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016, wonach jeder asylsuchenden Person *ab Beginn der Vorbereitungsphase* und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet (geregelt in Art. 102h Abs. 1 AsylG). Der Rechtsschutz dient als wichtiges Bindeglied zwischen den Asylsuchenden und den übrigen Akteuren des Verfahrens.
- Zweitens braucht es den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen. Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem «eine Mitwirkung der Rechtsvertretung» im Sinn von Art. 102j AsylG (Teilnahme der Rechtsvertretung) notwendig ist. Asylsuchende müssen adäquat über den Ablauf der Verfahren und ihre Rechte – darunter das Recht, ein Asylgesuch zu stellen – informiert werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, wenn ein*e Ausländer*in während der Überprüfung kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Überprüfungsverordnung (Überprüfungs-VO)³¹). Ausserdem ist das Screening ein relevanter Verfahrensschritt, denn die dort gemachten Angaben werden in den späteren Verfahren verwendet. So ist beispielsweise die Dokumentation von Familienangehörigen im Schengenraum essenziell, da dies im späteren Verfahren zu einer Familienzusammenführung oder einer Relocation führen kann (Art. 17 Abs. 1 (g) Überprüfungs-VO). Nur der Einbezug der

³⁰ Die SFH verwendet die Begriffe synonym. Vor der offiziellen Übersetzung durch die EU im Sommer 2024 war auch in deutschsprachigen Kommentaren in der Regel vom Screening-Verfahren die Rede.

³¹ Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

unabhängigen Rechtsschutzakteure kann zudem sicherstellen, dass Asylsuchende wirksam von ihrem Recht Gebrauch machen können, Fehler im Screening-Formular zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 Überprüfungs-VO). Der unabhängige Rechtsschutz soll zudem Freiheitsbeschränkungen und die Unterbringung der betroffenen Personen überprüfen können.

- Drittens ist es essenziell, dass der unabhängige Rechtsschutz – der über mehr Erfahrung und Expertise bezüglich Vulnerabilitäten verfügt – beim wichtigen Vulnerabilitäts-Screening involviert ist. Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 denn auch explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang erinnert die SFH daran, dass die Schweiz in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert wurde, unter anderem vom Europarat³² (GRETA), dem UNHCR³³ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter³⁴ (NKVF). Die Identifizierung von Vulnerabilitäten ist ein sensibles und komplexes Verfahren, das spezielle Fähigkeiten und besondere Aufmerksamkeit erfordert.

Der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes hat Folgeimplikationen für den Ort des Screenings, respektive die zuständige Behörde. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass grundsätzlich die Kantone für die Durchführung des Screenings zuständig sind – ausser, wenn eine Person unmittelbar nach Aufgriff und vor Beginn des Screenings um Asyl ersucht. In diesem Fall erfolgt das Screening in einem Bundesasylzentrum (BAZ) durch den Bund. Beim Screening im BAZ wäre der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aufgrund der bestehenden Strukturen vergleichsweise einfach sicherzustellen. Im Falle eines Screenings in den Kantonen wären beispielsweise zusätzliche Mandate an die kantonalen Rechtsberatungsstellen denkbar. In jeder Variante sind die zusätzlichen Aufgaben des Rechtsschutzes im AsylG (Kapitel 8) zu ergänzen und finanziell zu entschädigen.

Da das Screening ein umfassendes Verfahren mit Vulnerabilitätsüberprüfung, Pflichten zur Bereitstellung von Informationen (Art. 11 Überprüfungs-VO) und gegebenenfalls Befragungen zu asylrelevanten Themen darstellt (siehe dazu auch Kapitel 6.3), ist eine einheitliche Durchführung mit Blick auf die Qualitätssicherung zentral. Aus Sicht der SFH hätte eine gesamtschweizerische Durchführung durch den Bund deshalb einige Vorteile. Der Bundesrat bringt in seiner Vernehmlassungsvorlage eine Delegation der Aufgaben von den Kantonen an den Bund mit Blick auf eine «effiziente und einheitliche Umsetzung» sogar selber ins Spiel.³⁵

³² Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round, 20. Juni 2024, aufrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>.

³³ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, aufrufbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf.

³⁴ NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Dezember 2022, aufrufbar unter: <https://backend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>.

³⁵ siehe erläuternder Bericht, S. 213.

Im Minimum fordert die SFH, dass einheitliche Standards für die Durchführung aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinneren nötig. Des Weiteren sollen die Behörden vor Beginn des Screening-Verfahrens ausdrücklich auf die Möglichkeit hinweisen, dass ein Asylgesuch gestellt werden kann. Bestehen zudem Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss davon ausgegangen werden, dass dem so ist und eine Verweisung an ein BAZ erfolgen.

6.2 Festhaltung

Die Überprüfungs-VO schreibt in Art. 6 vor, dass den betroffenen Personen während der Dauer des Screenings die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengen-Staats zu verweigern ist. Selbst wenn eine faktische Einreise in das Hoheitsgebiet bereits erfolgt ist, sollen die Betroffenen aufgrund einer sogenannten «fiktiven Nichteinreise» als nicht eingereist gelten. Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Asylsuchenden der zuständigen Behörde deshalb «während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen». Dies gilt sowohl beim Screening am Flughafen als auch beim Screening im Hoheitsgebiet und bereits der Transfer in ein BAZ wird vom Bund «begleitet» (Art. 9b und 9c VE-AIG).

Aus Sicht der SFH darf die vorgesehene Festhaltung während des Screening-Verfahrens nicht automatisch erfolgen. Nur sofern Ausländer*innen ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahren verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie überhaupt ausnahmsweise kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-AIG). Die SFH fordert dafür eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog – insbesondere was die Gefahr vermeintlichen Untertauchens anbelangt.

Aus Sicht der SFH ist in der Umsetzungsvorlage des Bundesrates ausserdem nicht klar geregelt, wie das «zur Verfügung stehen» beim Screening im Landesinneren erfolgen soll. Insbesondere ist nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen kann, wie eine Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen unter welchen Bedingungen untergebracht werden sollen.

Beim Verfahren am Flughafen gibt die SFH zu bedenken, dass bereits die bisherige Dauer von maximal 60 Tagen einen sehr langen Zeitraum für eine Festhaltung und einen grossen Einschnitt in die Rechte der betroffenen Personen darstellt. Das Screening soll deshalb im Rahmen dieser 60 Tage erfolgen – eine Verlängerung auf 67 Tage wäre unverhältnismässig.

Vorschlag SFH:

Art. 22 VE-AsylG

[..]

8 Die asylsuchende Person kann am Flughafen oder ausnahmsweise an einem anderen geeigneten Ort längstens ~~67~~ **60** Tage festgehalten werden. Nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid kann die weitere Festhaltung in einem Ausschaffungsgefängnis erfolgen.

6.3 Gegenstand der Überprüfung

6.3.1 Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität

Die Überprüfungs-VO enthält in Art. 8 Abs. 5 eine Liste an Punkten, welche während des Screenings überprüft werden sollen. Der Bundesrat übernimmt diese Liste und will sie an drei Stellen in nationales Recht überführen (in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG, Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG und Art. 26 Abs. 1^{quater} a VE-AsylG). Dabei weicht er jedoch dreimal von der EU-Regelung ab: Während die EU-Verordnung als zweites Element eine «vorläufige Prüfung der Vulnerabilität» vorsieht, will der Bundesrat eine «vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit» vornehmen.

Die SFH fordert, dass die Formulierung an jene der EU-Verordnung angepasst wird, denn der Schutzbedarf ist erst in einem nachfolgenden, umfassenden Asylverfahren abzuklären.

Vorschlag SFH:

Art. 9b Abs. 2 AIG und Art. 21a Abs. 4 AsylG

Das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung richtet sich nach der Verordnung (EU) 2024/1356. Es beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der ~~Schutzbedürftigkeit~~ **Vulnerabilität**;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Art. 26 Abs. 1^{quater} a AsylG

Die Überprüfung gemäss den Absätzen 1bis und 1ter beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der ~~Schutzbedürftigkeit~~ **Vulnerabilität**;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

6.3.2 Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg

Bei den vorgesehenen Befragungen bestehen aus Sicht der SFH in den verschiedenen Konstellationen, in denen in der Schweiz ein Screening zur Anwendung kommt, aktuell noch Unklarheiten und uneinheitliche Regelungsvorschläge.

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (mit Flughafenverfahren): Gemäss Art. 9b VE-AIG «richtet» sich die Überprüfung in der Schweiz «nach der Verordnung (EU) 2024/1356». Die EU-Verordnung sieht in Art. 17 Abs. 2b vor, dass im Überprüfungsformular «soweit verfügbar» der Grund für die irreguläre Ankunft/Einreise, Informationen zum Reiseweg und vorherigen Aufenthaltsorten erfasst werden. In der Auflistung der einzelnen Elemente der durchzuführenden Überprüfung in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG taucht die Befragung zum Grund der irregulären Einreise und zum Reiseweg nicht explizit auf. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 9b Abs. 3 VE-AIG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Dieselben Bestimmungen finden sich auch in den vorgeschlagenen Anpassungen im AsylG (Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG zu den Elementen der Überprüfung, Abs. 5 zu den Pflichten der asylsuchenden Person). Explizit wird die Befragung «zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen» denn auch erst im folgenden Verfahrensschritt, dem Flughafenverfahren, geregelt (Art. 22 Abs. 2 VE-AsylG). Das ist zwar insofern zu begrüßen, als gemäss Bundesrat in jenem Verfahren der unabhängige Rechtsschutz beteiligt ist (explizit geregelt in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Gleichwohl wiederholt die SFH ihre Kritik, dass der Bundesrat vorsieht, dass während des Screenings kein Zugang für die Rechtschutzakteure bestehen soll (siehe Kapitel 6.1).

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (ohne Flughafenverfahren): In Fällen, in denen das Screening an einem Flughafen *ohne* Flughafenverfahren erfolgt, ist gemäss Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG vorgesehen, dass das Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{ter} VE-AsylG zur Anwendung kommt. Art. 26 Abs. 1^{ter} (bzw. der nachfolgende Abs. 1^{quater}) zählt dieselben Elemente der Überprüfung auf wie Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG auf – die Befragung zu den Reisegründen und -wegen kommt auch an dieser Stelle nicht explizit vor. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 21a Abs. 5 bzw. Art. 26 Abs. 1^{quinquies} VE-AsylG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Im Gegensatz zur erstgenannten Konstellation (Flughafen *mit* Flughafenverfahren) werden hier jedoch Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen in demselben Artikel des AsylG geregelt wie das Screening. So sah Art. 26 Abs. 3 AsylG bisher vor, dass während der Vorbereitungsphase Befragungen zum Reiseweg und summarisch zu den Asylgründen erfolgen. Aus Sicht der SFH ist das Verhältnis zwischen den neuen Art. 26 Abs. 1–1^{quinquies} VE-AsylG und den bestehenden Absätzen von Art. 26 AsylG nicht genügend klar. **Die SFH fordert deshalb eine explizite Klärung, dass die Befragungen zum Reiseweg und zu den Asylgründen erst nach dem Screening erfolgen.**

Screening im Landesinneren: Beim Screening im Landesinnern ist Art. 9c VE-AIG anwendbar. Unterschieden werden muss dabei zwischen zwei Konstellationen: 1) die Person bittet vor dem Screening um Asyl, 2) die Person bittet während des Screenings um Asyl. Im ersten Fall wird die Person an ein BAZ verwiesen und das SEM ist für ein Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{bis} und Art. 1^{quater} VE-AsylG zuständig. **In dieser Konstellation verweist die SFH auf ihre obigen Forderungen (Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen erst nach dem Screening).** Im zweiten Fall ist grundsätzlich die kantonale oder kommunale Polizeibehörde zuständig für das Screening (Art. 9c Abs. 1 VE-AIG). Im Gegensatz zu Art. 9b VE-AIG fehlt hier jedoch eine Aufzählung der Elemente der Überprüfung durch die Behörden. **Die SFH fordert deshalb, dass in Art. 9c analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.**

6.4 Ausgang Screening

6.4.1 Rückkehrentscheidung

Dass das Screening mit einer Rückkehrentscheidung enden kann, wenn Ausländer*innen kein Asylgesuch stellen, wird vom Bundesrat im Vorentwurf nur schwammig adressiert – in den vorgeschlagenen Anpassungen in AIG und AsylG wird in Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich festgehalten, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt. Die SFH fordert eine Präzisierung im Gesetz, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann.

6.4.2 Anfechtbarkeit

Aus Sicht der SFH muss jede Entscheidung aus dem Screening in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Sie verlangt eine entsprechende Ergänzung im Gesetz.

Da es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt, muss der Rechtsschutz involviert sein. Wenn kein Rechtsschutz involviert ist, ist davon auszugehen, dass es sich nicht um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt.

7 Subsidiärer Schutz

Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die SFH die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. **Die SFH fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.**

Die SFH fordert seit langem einen einheitlichen, langfristigen humanitären Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingeigenschaft nicht erfüllen. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Die SFH setzt sich unabhängig von der Übernahme der in dieser Vernehmlassung relevanten Gesetzesanpassungen in erster Linie für eine generelle Verbesserung und Vereinheitlichung des F- und S-Status ein.³⁶ Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus ist ergänzend dazu zu sehen.

8 Abschliessende Bemerkungen

8.1 Grundrechtsmonitoring

Die SFH betont die Wichtigkeit des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der gemäss Art. 10 der Überprüfungs-VO in jedem Schengen-Staat einzurichten ist. Dieser soll die Einhaltung des Völkerrechts und der Grundrechte während des Screenings sicherstellen. Aus

³⁶ Vgl. SFH, Medienmitteilung, Ein humanitärer Schutzstatus soll Rechtsgleichheit schaffen, 29. Juni 2023, auffindbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/medienmitteilungen/ein-humanitaerer-schutzstatus-soll-rechtsgleichheit-schaffen.

Sicht der SFH kommen der Unabhängigkeit sowie der Wirksamkeit des entsprechenden Organs grösste Bedeutung zu. Es ist deshalb sicherzustellen, dass dieses in der Schweiz mit ausreichend Ressourcen ausgestattet wird und seinen Empfehlungen und gegebenenfalls Beanstandungen Folge geleistet wird.

Der Zugang zu allen relevanten Personen, Orten und Dokumenten, die Ausstattung mit ausreichenden finanziellen Mitteln sowie die Befugnis, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben, sind in Art. 10 der Überprüfungs-VO allesamt explizit geregelt. In Art. 21b VE-AsylG fehlen diese Elemente jedoch. **Die SFH fordert deshalb, dass sämtliche Aspekte des Art. 10 der Überprüfungs-VO in Art. 21b VE-AsylG aufgenommen werden, damit ein wirksamer Schutz der Grundrechte im Rahmen des Monitorings gewährleistet werden kann.**

Die Überprüfungs-VO sieht den Einbezug mehrerer Akteur*innen in den Überwachungsmechanismus explizit vor (Art. 10 Abs. 2). Die SFH fordert deshalb, dass Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG entsprechend angepasst wird, da neben der im Vorentwurf explizit genannten Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) beispielsweise auch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) eine Rolle einnehmen könnte.

Vorschlag SFH:

Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die zuständigen Stellen benennen.

Die SFH begrüsst zudem, dass in denjenigen Staaten, welche neben Screening- auch Grenzverfahren durchführen, auch die Grenzverfahren von einem Grundrechtsmonitoring erfasst werden müssen (Art. 43 AsylV-VO). Angesichts der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzungen in den Grenzverfahren ist den Berichten der anderen nationalen Monitoring-Mechanismen deshalb auch in der Schweizer Politik, Asylpraxis und Rechtsprechung grösste Beachtung zu schenken.

8.2 Krisen-VO

Die Krisen-VO ist für die Schweiz nur in Teilen relevant. Diese betreffen Abweichungen von den Fristen der AMM-VO.

Daneben sieht die Verordnung für gewisse Fälle erhöhter Migrationsherausforderungen oder höherer Gewalt Möglichkeiten zur Abweichung von gesetzlichen Vorgaben vor. **Die SFH fordert, dass die Schweiz in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweicht**, denn erstens darf staatliche Überforderung nicht auf Kosten der Rechte der Schwächsten ausgetragen werden. Zweitens gehören die entsprechenden Artikel der Krisen-VO ohnehin nicht zum Schengen-Besitzstand. Sollten die Europäische Kommission und der Rat gemeinsam beschliessen, dass eine Krisensituation vorliegt, fordert die SFH, dass die Schweiz Massnahmen ergreift, um Staaten mit grösseren Herausforderungen solidarisch zu unterstützen.

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht die SFH insbesondere sog. Instrumentalisierungen sehr kritisch – sowohl den Begriff als auch die damit

einhergehenden Handlungsmöglichkeiten. Situationen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern höchst wahrscheinlich werden. Seit Jahren dokumentieren zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU. Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt. Weder die EU noch Schweiz dürfen derartige Situationen als Rechtfertigung missbrauchen, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch;

gael.buchs@sem.admin.ch;

michelle.truffer@sem.admin.ch und

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. November 2024

Stellungnahme des «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2024/46:

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU- Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/ Dublin-Besitzstands)

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwält*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten fünf Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes verschärft. Das Bündnis lehnt daher die Übernahme der EU-Regelungen ab, die den Zugang zum Recht auf Asyl zusätzlich massiv einschränken werden.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitende Anmerkungen	4
2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung	5
2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)	5
2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)	5
2.3 Einordnung	6
2.4 Zuständigkeitskriterien	6
2.5 Verfahren	10
2.6 Rechtsmittel	12
2.7 Haft	14
2.8 Überstellungsfristen	18
2.9 Krisenverordnung	21
3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung	22
3.1 Einleitung	22
3.2 Einordnung und Forderungen	22
4. Revidierte Eurodac-Verordnung	30
4.1 Einleitung	30
4.2 Einordnung	30
4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems	31
4.4 Neu erfasste Personenkategorien	32
4.5 Interoperabilität	33
4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac	34
4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	38
4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden	40
4.9 Datenschutz und Informationsrechte	43
4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	46
5. Rückkehrverfahrensverordnung	48

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus	51
6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	51
6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	51
6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend.....	53
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	55
7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz.....	55
7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie	59
7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	59
7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen.....	60

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussen-grenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» lehnt daher die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahme richtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahme richtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz geniessen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonszuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

Forderungen

1. **Feststellung, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen dem Kindeswohl widerspricht und Ausschluss der Anwendung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern**
2. **Harmonisierung des Familienbegriffs aus Art. 2 AMM-VO mit anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz**
3. **Umfassende Beschwerdemöglichkeit beim Selbsteintritt und zwingender Selbsteintritt in den genannten Konstellationen (siehe oben)**

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmerichtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahmerichtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine recht-

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

liche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

4. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.
5. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.
6. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allerniedrigste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhält-

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

nismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: «Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.»

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: «Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG «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.»

durch

«Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.»

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰) Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsfrist wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmeleitlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsfrist zwecks Entscheidung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsfrist von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmeleitlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹² (23) Aufnahmeleitlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgemerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 1. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 2. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
- 3. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboden werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Forderung

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

- 1. Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen einen Asylgesuchs) sind.**
- 2. Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, «wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.»

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

1. **Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
2. **Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
3. **Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Der Bundesrat kann gemäss Art 21b, Abs. 2 E-AsylG die zuständige Stelle bestimmen. Die Screening-

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

VO nennt als mögliche Träger des Überwachungsmechanismus einerseits die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, andererseits die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter. Eine gemeinsame Aufgabenübernahme durch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) und die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) mit einer funktionalen Rollenteilung erscheint aufgrund ihrer jeweiligen sich ergänzenden Mandate als besonders zweckmässig.

Der Überwachungsmechanismus wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

- 1. Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
- 2. Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
- 3. Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**
- 4. Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an die SMRI und das NKVI**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenerfassung bei Minderjährigen

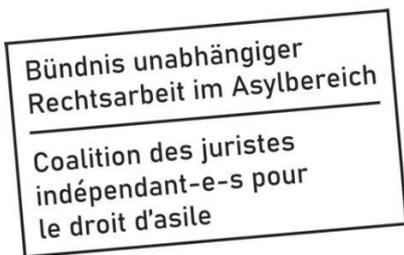
In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfas-

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



sung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

- 1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

- 1. Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. **Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben**

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtungsmöglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen.

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

1. **Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
2. **Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

1. **Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
2. **Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrens-Verordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrens-Verordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

«Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die «Fiktion der Nichteinreise» bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.



4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrgrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.»⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrgrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenz asylverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, «die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.» Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#).

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte («Fiktion der Nichteinreise»). Die betroffenen Personen sollten bis zur Entscheidung in den Transitzonen bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstöße wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der «humanitären» Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei «Migrationsdruck» oder in «ausgeprägten Migrationslagen» könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleiche bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche «responsibility offsets» sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellzeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem «Migrationsdruck» oder einer «ausgeprägten Migrationslage» im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als «responsibility offset» i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines «responsibility-offsets» im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, «um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind».

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224155>

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartezeit. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets «flexibel, prompt und effizient» sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: «[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.

home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen «procedural requirements», die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: «family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life» und «[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens».⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

1. **Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
2. **Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in «humanitären Schutzstatus» und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
3. **Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie

Die Aufnahmerichtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell «aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert» sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine «allfällige freiwillige Beteiligung» geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.



Berne-Wabern, 14.11.2024

Pacte européen sur la migration et l'asile

Mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356

Position de la CFM

Contenu

1	Contexte	1
2	Objectifs généraux du Pacte	2
3	Une mise en œuvre responsable	3
4	Un mouvement d'externalisation	4
5	Participation au mécanisme de solidarité	5
6	Mesures d'accompagnement	6

1 Contexte

L'Union européenne a adopté le Pacte européen sur la migration et l'asile (ci-après le Pacte) en mai 2024. Tel qu'adopté, le Pacte est le résultat d'un processus de négociation difficile en raison de nombreux désaccords politiques entre les Etats-Membres et les différentes forces politiques du Parlement européen.

Rétrospective :

La Commission européenne a publié en septembre 2020 une prise de position dans laquelle elle a évalué les différents éléments du Pacte. La CFM a, à l'époque, étudié attentivement ce qui était encore une proposition de la Commission Européenne. Analysé dans sa globalité, la CFM était arrivée à la conclusion que ce projet était axé sur la sécurité des frontières extérieures et ne tenait pas suffisamment compte de la sécurité et des droits des migrants en quête de protection. Le contenu de la proposition de la Commission favorisait un régime de non-entrée et de cloisonnements des frontières et accroissait en même temps la vulnérabilité des personnes en situation de fuite. Dans ses recommandations, la CFM soulignait également que les mesures permettant d'assurer la protection ne doivent se limiter aux lieux d'arrivées mais doivent aussi être pensées tout au long des routes de migra-

tions et zones de transit. Pour la CFM, les réformes proposées par la Commission européenne comportaient des risques considérables en matière de droits humains.¹ La CFM a noté que la Suisse fait partie du système européen de migration et d'asile et est, par ce fait, conjointement responsable pour la mise en œuvre de ce système.

En mai 2024 l'Union Européenne (ci-après UE) a adopté neufs règlements et une directive qui constituent ce nouveau Pacte. Ce paquet législatif a des conséquences importantes pour la Suisse, soit en ce qui concerne la législation suisse en matière d'asile et de migration, soit aussi, dans une perspective plus large, en ce qui concerne le cadre général de réflexion quant à la gouvernance des questions migratoires.

Les actes juridiques suivants sont contraignants pour la Suisse :

- Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration ;
- Règlement visant à faire face aux situations de crise ;
- Règlement Eurodac ;
- Règlement instituant une procédure de retour à la frontière ;
- Règlement sur le filtrage.

Le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ces règlements le 14 août 2024 et a ouvert la procédure de consultation pour leur mise en œuvre, qui nécessite des modifications de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), de la loi sur l'asile (LAsi) et de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP).

Conformément à son mandat, la CFM a décidé de s'impliquer dans le processus de consultation et de prendre position sur les grandes orientations que contient le Pacte et les questions liées à sa mise en œuvre sur le plan national.

2 Objectifs généraux du Pacte

On peut distinguer deux grands objectifs portant le Pacte.

Le premier objectif est tourné vers l'extérieur : le Pacte veut renforcer le contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen et distinguer le plus vite possible les personnes ayant une chance d'obtenir une protection des autres, qualifiés de migrants « irréguliers ». Le Pacte s'inscrit donc dans une logique de sécurisation des frontières.

Le deuxième objectif est tourné vers l'intérieur : le Pacte veut renforcer la coopération interne des Etats-Membres. L'instauration d'un nouveau mécanisme de solidarité est un élément essentiel de cette coopération améliorée. Il s'agit de mieux répartir les engagements humains, organisationnels et financiers liés aux demandes d'asile.

¹ Dans ce document la CFM recommande que la Suisse s'engage avec conviction en faveur de la protection et de la dignité des réfugiés, dans toutes les instances européennes où elle participe à l'élaboration des politiques de migration et d'asile : <https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/de/data/politische-beratung/empfehlungen/positionspapier-europa-asylpolitik-dfi.pdf.download.pdf/positionspapier-europa-asylpolitik-dfi.pdf>

La Suisse est directement touchée par les deux objectifs. En matière interne, mieux répartir les engagements humains, organisationnels et financiers liés aux demandes d'asile est un objectif louable auquel la Suisse devrait pleinement s'associer (voir plus bas). En matière externe, le Pacte s'inscrit avant tout dans une logique de sécurisation des frontières extérieures. La CFM tient à rappeler avec force que toutes les mesures d'adaptation du système suisse d'asile devraient avant tout répondre d'une logique de protection et de défense des droits humains. Le système d'asile doit être conçu et mis en œuvre pour offrir une protection à toutes les personnes qui correspondent aux critères prévus. Pour l'ensemble des personnes, celles qui obtiendront une forme de protection et les autres, la Suisse doit respecter les standards les plus exigeants en matière de qualité des procédures.

La CFM demande au Conseil fédéral et au Parlement fédéral avec insistance de travailler à préserver une politique d'asile tournée vers la protection des plus vulnérables. Le paradigme sécuritaire de la migration et de l'asile ne peut excuser aucun manquement aux droits humains et à l'Etat de droit.

3 Une mise en œuvre responsable

La Suisse a siégé à la table des négociations des ministres européens de la Justice et des Affaires intérieures compétents depuis le début des travaux de réforme du système européen de migration et de l'asile. Mais comme elle n'est pas membre de l'UE, elle n'a qu'une voix consultative et doit accepter les décisions que les états membres de l'UE ont pris dans le cadre de l'évolution des acquis de Schengen et de Dublin. La Suisse possède néanmoins une certaine marge de manœuvre quant à la transposition des actes juridiques internationaux dans le droit national.

La CFM demande au Conseil fédéral et au Parlement de viser à la mise en œuvre du Pacte la plus cohérente possible avec les engagements d'une Suisse humanitaire et fière de sa tradition d'asile. La Suisse doit agir au sens de la Convention de Genève, dans le respect du droit international, des droits fondamentaux et des principes procéduraux liés à l'Etat de droit. La mise en œuvre doit être guidée en priorité par l'intérêt des personnes cherchant protection, tout en considérant les intérêts des partenaires européens et ceux des Etats de transit et d'origine.

La CFM tient à illustrer cette préoccupation par deux exemples liés au Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

Exemple 1

L'art. 25 al. 5 du Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration constitue un changement par rapport à la réglementation actuellement en vigueur de l'art. 8 al. 4 du règlement Dublin III. Cette nouvelle réglementation prévoit, qu'en cas d'absence de membres de la famille, de frères et sœurs ou de parents au sens de l'art. 25 al. 2 et 3 du Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, l'Etat membre responsable est celui dans lequel la demande de protection internationale du mineur non accompagné a été enregistrée **en premier lieu**, à condition que cela serve l'intérêt supérieur de l'enfant.

Jusqu'à présent, l'État membre dans lequel **la dernière demande d'asile** a été déposée était considéré comme responsable, à condition que cela soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

La réglementation de l'art. 8 al. 4 du règlement Dublin III se fondait sur un arrêt de la CJCE selon lequel les mineurs non accompagnés constituent une catégorie de personnes particulièrement vulnérables et qu'il est donc important que la procédure de détermination de l'État membre responsable ne se prolonge pas plus que nécessaire. Cela signifie que la Suisse ne transfère en principe pas les mineurs non accompagnés vers un autre État membre.

L'intérêt supérieur de l'enfant est prioritaire. La CFM demande au SEM de continuer à entrer en matière sur la demande d'asile dans les cas de mineurs non accompagnés sans famille, frères ou sœurs ou parents dans d'autres pays Dublin, pour autant que cela serve l'intérêt supérieur de la personne mineure non accompagnée. Afin de respecter les prescriptions de la Convention des droits des enfants CDE, les autorités doivent se servir de la clause de souveraineté² et du rappel dans son Préambule que, dans la Déclaration universelle des droits humains, les Nations Unies ont proclamé « que l'enfance a droit à une aide et à une assistance spéciales ».

Exemple 2

Dans le Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration des efforts sont déployés pour accélérer les regroupements familiaux. La révision des règles de preuve est un pas important dans ce sens. Les éléments contenus à l'art. 54 de ce règlement devraient, selon la CFM, s'appliquer à toutes les procédures de regroupement familial. La CFM demande donc que les prescriptions relatives à l'administration des preuves en matière de regroupement familial soient également fixées au niveau de l'ordonnance nationale, afin de garantir l'égalité de traitement.

Les autorités devraient prendre en considération toutes les informations disponibles, y compris les photos, les preuves de contact et les témoignages, afin de procéder à une évaluation adéquate de la relation familiale. En outre, les autorités devraient faire une interprétation large et réaliste de ce qui constitue des indices « cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés » et ne pas imposer des exigences disproportionnées. Cette marge d'appréciation devrait être utilisée en faveur de la protection de l'unité familiale. Enfin, les autorités devraient accepter les preuves pertinentes même après l'expiration des délais, tant qu'aucune décision n'a été prise.

4 Un mouvement d'externalisation

Le Pacte s'inscrit dans un mouvement d'externalisation des procédures d'asile. L'UE et les États-Membres font tout pour réaliser et concentrer ces procédures aux frontières extérieures, empêchant par là-même les personnes d'entrer sur le territoire de l'UE. A titre

² Cette possibilité qu'offrait jusqu'ici l'article 17 du règlement Dublin III est explicitement maintenue par le nouveau dispositif à l'article 35 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

d'exemple, les pratiques proposées en matière de filtrage (screening) montrent clairement l'ambition de l'UE de ne pas considérer les personnes entrées de manière irrégulière comme étant présentes sur le territoire (fiction de l'absence d'entrée).

Ce mouvement s'inscrit dans la tentative de refuser la responsabilité qui va de pair avec la présence sur le territoire et le traitement des demandes de personnes demandant protection. Le mouvement d'externalisation se poursuit avec les ambitions de certains Etats-Membres de complètement délocaliser dans des Etats-tiers les procédures d'asile. Là encore, une politique de refus de responsabilité est à l'œuvre. Comme l'ont démontré de nombreuses analyses, cette ambition se heurte à des problèmes insurmontables en matière juridique (principe de non-refoulement et qualité des procédures), politique (situation de faiblesse structurelle vis-à-vis des Etats-tiers traitant ces procédures) et pratique (pas d'effet dissuasif sur les personnes venant chercher protection dans les Etats européens).

La CFM invite le Conseil fédéral et le Parlement à considérer comment la Suisse pourrait agir de manière responsable. La Suisse ne doit pas chercher à fuir ses responsabilités de protection, mais à les assumer avec fierté. Vu son statut international et la présence de nombreuses organisations internationales sur son territoire, elle doit incarner un leadership moral et politique sur la protection offerte aux personnes vulnérables.

5 Participation au mécanisme de solidarité

De longue date, des Etats aux frontières extérieures font valoir la nécessité d'une juste répartition humaine, organisationnelle et financière des charges liées aux procédures d'asile. Le Pacte propose pour la première fois un mécanisme de solidarité à la fois contraignant et flexible. Les Etats-Membres peuvent ainsi déterminer comment ils contribuent à cette solidarité en choisissant parmi les options définies.

Du point de vue de la CFM il s'agit d'un pas important en vue de mieux ancrer juridiquement le principe de solidarité dans une gestion migratoire à l'échelle de l'UE. Le bon fonctionnement du mécanisme, et donc l'allègement de la charge portée sur les états situés aux frontières extérieures de l'UE reste néanmoins dépendant de la bonne volonté des Etats-membres moins sollicités, la possibilité de paiements forfaitaires permettant à ce dernier d'éviter d'accueillir des demandeurs d'asile.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, la participation au mécanisme de solidarité n'est pas contraignante pour la Suisse. Néanmoins, la Suisse fait partie du régime de Dublin. La Suisse possède à la fois un intérêt stratégique à la bonne marche du système de Dublin et une responsabilité morale de contribuer selon ses moyens aux efforts européens de solidarité. La Suisse a toujours défendu l'idée que le système de Dublin représentait une amélioration par rapport à des demandes démultipliées auprès de tous les Etats-Membres (demandes d'asile en orbite), sans responsabilité claire. La Suisse devrait donc tout mettre en œuvre pour prendre une juste part de l'effort collectif : cette juste part se définit en référence aux moyens importants dont dispose la Suisse. Cette juste contribution est une opportunité politique et diplomatique pour la Suisse de lutter contre une réputation de « cherry-picking » et de montrer qu'elle tient à la solidarité entre les Etats européens.

Cette juste contribution est l'occasion de transformer la manière dont la Suisse traite politiquement et médiatiquement du système de Dublin. La Suisse considère souvent sa participation sous forme d'un calcul du nombre d'entrées/sorties rendues possibles. La Suisse renvoie plus de personnes qu'elle ne doit accepter, le système est donc un « succès » pour la Suisse. Mais l'approche comptable de la Suisse renforce un discours égoïste (la Suisse contre les autres Etats Dublin) et centré sur des intérêts à court terme. Néanmoins, cette approche comptable n'est pas à la hauteur des enjeux : la Suisse doit viser à la pérennisation d'un système solidaire où tous les partenaires européens tirent à la même corde dans le but d'offrir protection aux personnes dans le besoin.

Dans son projet de consultation, le conseil fédéral se prononce « en principe » pour une participation de la Suisse aux mesures de solidarité. Lorsque la réforme sera mise en œuvre à partir de la mi-2026, il examinera « d'année en année » si une participation de la Suisse est « indiquée » et, dans l'affirmative, sous quelle forme, et prendra sa décision en tenant compte « aussi bien de la situation migratoire en Suisse que de l'évolution en Europe et de la situation dans les États soumis à des pressions particulières ».³

Du point de vue de la CFM, cette vague déclaration n'est pas suffisante. La participation au mécanisme européen de solidarité doit être à la hauteur des moyens et des valeurs de la Suisse. La CFM recommande fortement une participation à part entière par la prise en charge (« relocation ») de personnes en quête de protection en provenance d'autres Etats européens.

6 Mesures d'accompagnement

Les débats européens autour du Pacte rappellent qu'une partie des choix migratoires pertinents pour la Suisse sont désormais réalisés par d'autres. Il est indéniable que l'adoption du pacte constitue de sévères durcissements au détriment de la protection dont les personnes réfugiées – adultes et mineurs – ont urgemment besoin. Ces durcissements ne doivent pas se faire au détriment des droits de l'ensemble des personnes en demande de protection. La Suisse peut se servir sa marge de manœuvre nationale pour assurer une meilleure protection pour toutes personnes en situation de fuite, en protégeant soit le droit humanitaire international, soit les droits fondamentaux des personnes à qui elle accorde l'asile comme aussi ceux des personnes dont la demande est rejetée.

La CFM demande au Conseil fédéral et au Parlement de travailler à préserver une politique d'asile tournée vers la protection des plus vulnérables. Le paradigme sécuritaire de la migration et de l'asile ne peut excuser aucun manquement aux droits humains et à l'Etat de droit. Elle appelle à intensifier la collaboration internationale pour mieux protéger les personnes en fuite. La CFM recommande au Conseil fédéral de combler les faiblesses et lacunes du système d'asile par des mesures d'accompagnement permettant notamment :

³ Rapport explicatif du Conseil fédéral relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, p. 219 et 220.

- de mieux protéger les personnes en fuite⁴
 - en garantissant des voies d'accès sûres (p.ex. par la reprise du programme de réinstallation)
 - en offrant protection en cas de déplacements de masse,
 - en introduisant un nouveau statut complémentaire de protection,
 - en renforçant le rôle de la société civile,
 - en promouvant l'aide sur place et dans les pays de transit,
 - en intensifiant la collaboration internationale,
 - en ouvrant des perspectives d'intégration.

- d'ouvrir des voies d'admission complémentaires en Suisse en continuant de développer les instruments suivants⁵
 - Visas humanitaires
 - Visas pour formation et perfectionnement
 - Visas de travail
 - Programmes de parrainage communautaire
 - Regroupement familial

Commission fédérale des migration CFM



Manuele Bertoli

Président

⁴ Protection pour les personnes en fuite - Recommandations de la CFM : <https://www.ekm.admin.ch/dam/ekm/fr/data/politische-beratung/empfehlungen/empf-schutz-personen-auf-flucht.pdf.download.pdf/empf-schutz-personen-auf-flucht-f.pdf>

⁵ Voies d'admission complémentaires en Suisse - analyse du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjL-a2h-MSJAxWR87sIHZo0GtMQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sem.admin.ch%2Fdam%2Fsem%2Ffr%2Fdata%2Fpubli-service%2Fservice%2Fforschung%2F2022-studie-komplement-zugangswege.pdf.download.pdf%2F2022-studie-komplementaere-zugangswege-f.pdf&usq=AOvVaw1SIEvIoISuK7O4clViS7Kq&opi=89978449>

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch;

gael.buchs@sem.admin.ch;

michelle.truffer@sem.admin.ch und

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. November 2024

Stellungnahme des Vereins *elisa-asile* zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2024/46

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/ Dublin-Besitzstands)

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwalt*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten fünf Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes verschärft. Das Bündnis lehnt daher die Übernahme der EU-Regelungen ab, die den Zugang zum Recht auf Asyl zusätzlich massiv einschränken werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitende Anmerkungen.....	4
2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung.....	5
2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO).....	5
2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung).....	5
2.3 Einordnung.....	6
2.4 Zuständigkeitskriterien.....	6
2.5 Verfahren.....	10
2.6 Rechtsmittel.....	12
2.7 Haft.....	14
2.8 Überstellungsfristen.....	18
2.9 Krisenverordnung.....	21
3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung.....	22
3.1 Einleitung.....	22
3.2 Einordnung und Forderungen.....	22
4. Revidierte Eurodac-Verordnung.....	30
4.1 Einleitung.....	30
4.2 Einordnung.....	30
4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems.....	31
4.4 Neu erfasste Personenkategorien.....	32
4.5 Interoperabilität.....	33
4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac.....	34
4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac.....	38
4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden.....	40
4.9 Datenschutz und Informationsrechte.....	43
4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten.....	46
5. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung.....	48



6. Solidaritätsmechanismus	51
6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	51
6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	51
6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend	53
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	55
7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz	55
7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahme richtlinie	59
7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	59
7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen	60

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussen Grenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Elisa-asile lehnt daher zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmeleitlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahmeleitlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischeren Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz geniessen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeit-

punkt bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonszuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

Forderungen

1. **Feststellung, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen dem Kindeswohl widerspricht und Ausschluss der Anwendung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern**
2. **Harmonisierung des Familienbegriffs aus Art. 2 AMM-VO mit anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz**
3. **Umfassende Beschwerdemöglichkeit beim Selbsteintritt und zwingender Selbsteintritt in den genannten Konstellationen (siehe oben)**

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahme richtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahme richtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahme richtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahme richtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.

Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmerichtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahmerichtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine rechtliche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Ver-

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.

pflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

4. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.
5. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.
6. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allermindeste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG
2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhältnismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft an-

hand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und

gem. AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: «Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.»

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: «Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG «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.»

durch

«Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.»

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechts-

beistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰ Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.

lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsfrist wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmeleitlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsfrist zwecks Entscheidfassung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsfrist von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese

Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der *Jawo*-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahme richtlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff ‹Flucht› dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹² (23) Aufnahme richtlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgermerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicher-

heitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 1. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 2. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
- 3. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vul-

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.

nerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

Forderung

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

- 1. Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen einen Asylgesuchs) sind.**
- 2. Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, « wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.»

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben»)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwanganwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

1. **Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
2. **Klarere Regelung der Zwanganwendung bei der biometrischen Erfassung**
3. **Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwanganwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer

Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Der Bundesrat kann gemäss Art 21b, Abs. 2 E-AsylG die zuständige Stelle bestimmen. Die Screening-

VO nennt als mögliche Träger des Überwachungsmechanismus einerseits die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, andererseits die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter. Eine gemeinsame Aufgabenübernahme durch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) und die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) mit einer funktionalen Rollenteilung erscheint aufgrund ihrer jeweiligen sich ergänzenden Mandate als besonders zweckmässig.

Der Überwachungsmechanismus wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

1. **Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
2. **Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
3. **Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**
4. **Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an die SMRI und das NKVI**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des

Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder,

Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.

Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfas-

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

sung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

- 1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.

Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwäl:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

1. **Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. **Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben**

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen. Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfol-

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

gungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.

auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

1. **Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
2. **Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen,

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**
- 3. Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
- 4. Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

5. Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

- 1. Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
- 2. Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrens-Verordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrens-Verordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

«Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die «Fiktion der Nichteinreise» bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.

4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrgrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.»⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrgrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenz asylverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, «die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.» Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der [Asylverfahrensverordnung \(EU\) 2024/1348](#) neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transit zonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#). Hiernach sollten Transit zonen an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte («Fiktion der Nichteinreise»). Die be-

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.



troffenen Personen sollten bis zum Entscheid in den Transitzone(n) bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstösse wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der «humanitären» Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.

sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei «Migrationsdruck» oder in «ausgeprägten Migrationslagen» könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleiche bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche «responsibility offsets» sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellungszeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem «Migrationsdruck» oder einer «ausgeprägten Migrationslage» im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als «responsibility offset» i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines «responsibility-offsets» im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, «um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind».

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ end-

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit An-

lich an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltsbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

recht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224155>

Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartefrist. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets «flexibel, prompt und effizient» sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: «[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.

home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen «procedural requirements», die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: «family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life» und «[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens».⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

1. **Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
2. **Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in «humanitären Schutzstatus» und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
3. **Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.

4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie

Die Aufnahmerichtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Dauer-aufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf die

Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell «aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert» sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine «allfällige freiwillige Beteiligung» geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.

Eidgenössisches Departement für Polizei und Justiz EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
CH-3000 Bern

Geht elektronisch an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch, Helena.schaer@sem.admin.ch, Gael.buchs@sem.admin.ch
Michelle.truffer@sem.admin.ch

Zürich, 11. November 2024

Vernehmlassung zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU)2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/EurodacBesitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (nachfolgend: FIZ) bedankt sich für die Möglichkeit zur Teilnahme am obenerwähnten Vernehmlassungsverfahren.

Die FIZ arbeitet seit rund 40 Jahren zum Thema Menschenhandel. Zu ihrem Angebot gehört u.a. die Abteilung Opferschutz Menschenhandel (OM), in dem jährlich ca. 350 Opfer von Menschenhandel beraten und stationär in Schutzunterkünften untergebracht werden. Eine Zielgruppe von OM sind Betroffene von Menschenhandel im Asylbereich. Im Zeitraum von 2019-2024 hat die FIZ rund 300 Opfer von Menschenhandel, die sich in der Schweiz in einem Asylverfahren befanden, beraten und unterstützt. Die Erfahrungen mit dieser Zielgruppe haben gezeigt:¹ Alle Faktoren, welche Betroffene von Menschenhandel vulnerabel machen, sind bei asylsuchenden Opfern nochmals deutlich akzentuiert. Die fehlenden sicheren und legalen Migrationswege sind einer der grössten Risikofaktoren, um (erneut) Opfer von Ausbeutung und Gewalt zu werden. Auch die Einführung des beschleunigten Asylverfahrens hat sich für diese Zielgruppe als besonders problematisch erwiesen, weil die nötigen Abklärungen zum Tatbestand sowie den nötigen Schutzmassnahmen innerhalb der kurzen Fristen kaum möglich sind. Entgegen Versprechungen vor Einführung des beschleunigten Verfahrens, dass solch komplexe Fälle

¹ Für eine vertiefte Übersicht der Erkenntnisse sowie detaillierte Fallgeschichten siehe: «FIZ Projektbericht. Endlich in Sicherheit? Betroffene von Menschenhandel im Schweizer Asylsystem», 2024. Abrufbar unter: https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ_Asylbericht_dt_digital_240709.pdf.

ins erweiterte Verfahren überführt werden würden, befindet sich der Grossteil von Opfern von Menschenhandel standardmässig im Dublin-Verfahren –es gab keine humanitären Selbsteintritte explizit aufgrund von Menschenhandel bei unseren Klient*innen. Die Praxis macht deutlich: Die Einhaltung der Fristen und Abläufe des Asylverfahrens, insbesondere aber auch eine strikte Anwendung des Dublin-Verfahrens aufgrund von politischem Druck werden klar höher gewichtet als die Schutzpflichten gegenüber Opfern von Menschenhandel.

Die FIZ ist deshalb über die geplanten Änderungen, die im Rahmen des EU-Migrations- und Asylpakts zur Übernahme in der Schweiz vorgeschlagen sind, alarmiert und entsetzt. Der Mangel an flankierenden Massnahmen und die fehlende Priorisierung von Schutzpflichten wird mit den geplanten Änderungen dazu führen, dass der Zugang zu Schutz für geflüchtete Personen nochmals massiv erschwert wird – auch in der Schweiz. Die vorgeschlagenen Änderungen begünstigen Menschenhandel, Ausbeutung und Gewalt auf der Flucht und innerhalb Europas zusätzlich.

Im Folgenden werden wir auf einzelne, besonders problematische Aspekte der geplanten Änderungen eingehen und zeigen anhand eines Fallbeispiels auf, wie sich diese für Betroffene von Menschenhandel, die sich im Asylverfahren befinden, auswirken würde. In einem zweiten Teil nehmen wir spezifisch Bezug auf einzelne Gesetzesänderungen und Anpassungen.

Detaillierte Bemerkungen

Fallbeispiel Malaika²

„Aber wir waren immer zusammen. Wir sind doch Schwestern. Weshalb muss sie nun nach Kroatien zurück und ich nicht?“, fragte uns Juma verzweifelt. Zu Malaika gab es einen Eurodac-Treffer im System in Kroatien. Zu Juma nicht. Im Falle von Malaika bedeutet das, dass sie in eine Notunterkunft kommt, in der sie auf ihre Ausschaffung warten muss. Malaika wurde bereits nach dem ersten Beratungsgespräch in der FIZ an unsere hauseigene Psychiaterin verwiesen. Sie äussert mehrmals Suizidgedanken. Sie kommt in die Psychiatrische Klinik, wird wieder entlassen und kommt zurück in die Notunterkunft. Der Brief der Psychiaterin, obschon dem SEM und dem Migrationsamt angekündigt, wird nicht abgewartet. Darin steht: Malaika ist weiterhin stark suizidal, bei einer Ausschaffung nach Kroatien besteht akute Selbstmordgefahr. Doch während der Brief im Morgengrauen im Postverteilzentrum sortiert wird, sitzt Malaika bereits im Flugzeug nach Kroatien. Ebenfalls nicht berücksichtigt wird: Die Überstellungsfrist war eigentlich bereits abgelaufen. Die Schweiz hätte aufgrund der verstrichenen sechs Monate bereits selber auf das Asylgesuch eintreten und Malaika nicht nach Kroatien schicken, sondern sie gemeinsam mit ihrer Schwester das erweiterte Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen lassen müssen.

1. Die geplante Unterbringungspolitik an der EU-Aussengrenze und ihre Auswirkungen auf vulnerable Personen

Die Erfahrung aus der Beratung zeigt, dass ein Teil der Klient*innen erst an der EU-Aussengrenze Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung geworden ist. Das Risiko ist dort besonders hoch, wo die Aufnahmesysteme überlastet sind, wie in Griechenland und in Italien. Die dortigen Zustände, der fehlende Schutz und mangelnde Unterstützung haben dazu geführt, dass sie aus schierer Not, z.B. weil sie auf der Strasse leben mussten und nichts zu essen mehr hatten besonders vulnerabel für Ausbeutung waren. Andere wurden in den Massenlagern in Bulgarien oder Kroatien von Zentrums- und Sicherheitspersonal belästigt, geschlagen und missbraucht. Auch Minderjährige. Auch Malaika.

² Alle Namen sind anonymisiert.

Die dortigen Zustände sind bekannt, der Ansatz von Massenlagern an den Aussengrenzen Europas ist klar gescheitert. Dennoch setzt der Pakt darauf, genau diese Praxis fortzuführen und sogar noch zu intensivieren. Solche Lager sind verheerend: Eine Unterbringung und Begleitung, wie Betroffene von Menschenhandel es bräuchten und ihnen rechtlich zustehen würde³, ist unmöglich. Nicht selten wird zudem von Mitarbeitenden der Camps Gewalt an Geflüchteten ausgeübt. Die Gewaltopfer können sich an niemanden wenden.

Die Vorgaben bezüglich allfälligen Vulnerabilitätsscreenings sind zu vage formuliert. Es wird nicht präzisiert, nach welchen Kriterien die Vulnerabilitätsprüfung erfolgen soll.⁴ Den einzelnen Staaten wird damit sehr viel Spielraum gelassen bei der Umsetzung. Die bereits grossen Unterschiede bei der Umsetzung von Menschenrechten in den verschiedenen EU-Ländern wird damit weiter akzentuiert, zu Ungunsten der Rechtsgleichheit von Geflüchteten. Das angedachte System verstärkt den Druck auf alle Länder, die sich an der EU-Aussengrenze befinden. Dass manche dieser Staaten die Ressourcen für die proportional deutlich höhere Zahl Geflüchteter, die sie unterbringen und zu versorgen haben, nicht aufbringen werden, wird sich negativ auf die Asylsuchenden vor Ort auswirken. Dies ist umso verheerender, als dass zwar von einer Solidarität unter den Mitgliedstaaten gesprochen wird, diese jedoch nicht verbindlich genug geregelt ist. Unter den zu erwartenden prekären Zuständen wird die Vulnerabilität von verletzlichen Gruppen und damit die Ausbeutungsgefahr exponentiell zunehmen.

2. Unterbindung von Weiterreisen innerhalb Europas

Malaika hat im Auffanglager in Kroatien Schreckliches erlebt. Mit der neuen Regelung wäre es für sie noch schwieriger gewesen, Kroatien zu verlassen und weiterzureisen: Das Weiterreisen innerhalb Europas soll stärker bestraft und die Zuständigkeit von Ersteintrittsländern an den Aussengrenzen von 12 auf 20 Monate erhöht werden. In der Theorie sollte der Aufenthalt in den Lagern rund 6 Monate dauern und in dieser Zeit Screening, Grenzverfahren und Rückkehrverfahren durchgeführt werden.⁵ Es ist jedoch absehbar, dass sich diese Fristen aufgrund verschiedener Verzögerungen in die Länge ziehen werden – und somit der Aufenthalt in den Lagern deutlich länger dauert. Bereits heute ziehen sich auch beschleunigte Verfahren deutlich in die Länge, es ist also nicht zu erwarten, dass sich bei einer erneuten Beschleunigung etwas daran ändern wird. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Kapazitätsgrenzen der Auffanglager vielerorts überschritten und die Zustände für die einzelnen Geflüchteten noch unhaltbarer werden. Weshalb unter diesen Voraussetzungen die Weiterreise innerhalb Europas noch stärker sanktioniert werden soll, ist schlicht nicht nachvollziehbar und stossend.

3. Verlängerung der Überstellungsfrist – monatelanger Aufenthalt in der Notunterkunft

Schafft es dennoch eine Person, die Lager an den Aussengrenzen zu verlassen, in die Schweiz einzureisen und hier einen Asylantrag zu stellen, heisst das noch lange nicht, dass sie auch hier ein Asylgesuch durchlaufen darf. So geschah es auch bei Malaika, die trotz des Erlebten und ihrer grossen Vulnerabilität als Opfer von Menschenhandel zuerst in eine für vulnerable Personen höchst ungeeignete Notunterkunft kam und danach nach Kroatien zurückgeschafft worden ist.

Die Schweiz wurde dieses Jahr explizit von der Expert*innengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA explizit für ihre strikte Dublin-Praxis gerügt und aufgefordert, ihre Dublin-Praxis zu

³ Europaratskonvention zur Bekämpfung von Menschenhandel (EKM)-Art. 12

⁴ Vgl. Stellungnahme der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAFF) zum Referent*innenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Reform des Europäischen Asylsystems, Oktober 2024. Abrufbar unter: https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2024/10/Stellungnahme_GEAS_Verbaende_BAFF_20241021.pdf. Für die Situation in der Schweiz siehe diese Stellungnahme, S. 16.

⁵ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 8.

überdenken.⁶ Die angedachte Verlängerung der Überstellungsfrist ins Dublin-Land von 6 Monaten auf bis zu 3 Jahre ist für Opfer von Menschenhandel besonders problematisch. Anhand der aktuellen Situation mit der Verweigerung von Dublin-Rückübernahmen seitens Italiens und der gleichzeitigen Weigerung des SEM, in diesen Fällen vor Ablauf der Überstellungsfrist einen Selbsteintritt zu machen, sehen wir bereits jetzt in der Beratung die verheerenden Auswirkungen, welche die neue Regelung auf OMH haben wird:

1. Das Ausscheiden aus den Asylstrukturen in die Nothilfe und Notunterkunft ist für Opfer von Menschenhandel besonders gravierend. Wenn auch die Situation in den Bundesasylzentren keinesfalls den Vorgaben für die Unterbringung von Opfern von Menschenhandel entspricht⁷, bedeutet ein Transfer in eine Notunterkunft nochmals eine extreme Verschlechterung sowie das Wegfallen wichtiger Grundrechte⁸, welche ihnen zustehen würden. Der Aufenthalt in einer Notunterkunft ist für alle Personen schwierig. Für höchst traumatisierte und gefährdete Personen sind die Zustände gänzlich unhaltbar und destabilisierend.
2. Zur destabilisierenden Unterkunft kommt das Unwissen über ihren Verbleib hinzu. Werden sie an den Ort zurückgeschickt, an dem sie Schreckliches erlebt haben oder gar erstmals Opfer von Menschenhandel wurden und wo sich auch die Täterschaft befindet? Die Unwissenheit und das Warten kann aufgrund der absoluten Minimalleistungen, die sie in der Nothilfe erhalten nicht durch finanzierte Beratung oder Traumatherapie abgedeckt werden.
3. Das vorgesehene Bestrafungssystem, aufgrund dessen die Überstellungsfrist verlängert werden kann, könnte OMH besonders stark betreffen: Die Verschlechterung des psychischen, aber auch physischen Zustandes unter äusserst prekären Lebensumständen erleben wir in der Beratung unserer Klient*innen häufig. Da die Kriterien sehr vage formuliert sind, könnte insbesondere eine solche Verschlechterung des Zustandes unter Umständen als «vorsätzliches Untauglich machen» bestraft und die Frist verlängert werden. Dies könnte zu einem Teufelskreis führen, in dem sich Ursache und Wirkung stetig verschlimmern und die Personen unter Umständen drei Jahre lang in der Notunterkunft verbringen, bis sie überhaupt in der Schweiz ein Asylgesuch durchlaufen dürften. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Opfer von Menschenhandel nach einer solch langen Wartezeit unter schwersten Bedingungen sich von der erlittenen Gewalt erholen und eine stabile Existenz aufbauen kann, ist äusserst gering.

Es ist damit zu rechnen, dass der Druck mit den neuen Regelungen auf die Staaten an den Aussen Grenzen zusätzlich steigt und vermehrt der Ausnahmezustand ausgerufen und Rückübernahmen gestoppt werden. Die Situation, wie sie aktuell für OMH mit Dublin Italien herrscht, könnte auch in vielen weiteren Dublin-Staaten Realität werden und dazu führen, dass eine Vielzahl von OMH in der Schweiz in Notunterkünften ausharren müssen, mitunter jahrelang. Und dies, nachdem sie ggf. bereits mehrere Monate in einem Lager an der EU-Aussengrenze festgehalten wurden, um im schlimmsten Fall kurz vor Ablauf der drei Jahre dorthin zurückgeschickt zu werden.

⁶ Vgl. Empfehlungen der Expertenkommission des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels GRETA vom Juni 2024, insbesondere Ziffer 7. Abrufbar unter: <https://rm.coe.int/recommendation-cp-rec-2024-08-on-the-implementation-of-the-council-of-1680b08129>.

⁷ Vgl. Ibid, Ziffer 5.

⁸ Nothilfe gem. Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unelässlich sind. Dazu gehören.» Gem. EMK Art. 12 gehört jedoch neben dem Zugang zur medizinischen Nothilfe eine auf Menschenhandel spezialisierte Unterbringung, Beratung sowie die dafür nötige Übersetzung dazu (Vgl. Bericht Schweizerische Sozialdirektorenkonferenz SODK: Vertiefender Bericht zur Problematik der Opferhilfeleistungen für im Ausland ausgebeutete Opfer von Menschenhandel. Erhalten alle Opfer von Menschenhandel in der Schweiz die von Art. 12 Abs. 1 EKM geforderten minimalen Unterstützungsleistungen?, 2018, S. 2. Abrufbar unter: https://ch-sodk.s3.eu-west-1.amazonaws.com/media/files/2d8d791e/502f4a01/99df/97c9c64ffbaf/2022.03.07_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf.

Die absehbar steigende Anzahl Asylsuchender in den Notunterkünften wird die Unzufriedenheit der Gesellschaft mit dem Asylsystem und den Druck auf Asylsuchende erhöhen. Anstatt aktiv nach praktikablen Lösungen zu suchen und zu verhindern, dass die Personen überhaupt in die Nothilfestrukturen transferiert werden, trägt die Schweiz so aktiv zu einer Verschlechterung bei, welche mitunter die nächste Verschärfung rechtfertigen wird. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass bereits jetzt Lösungen gesucht werden, wie mit einer möglichen Nicht-Rückübernahme durch (weitere) Dublin-Staaten in Zukunft umgegangen wird – eine Abschiebung in die Nothilfe, wie sie aktuell praktiziert wird, ist aus Sicht der FIZ keine Option.

4. Schutzrechte von Kindern wahren: Kein Übertritt ins Erst-Antragsland

Besonders schockierend ist die im Pakt neu vorgesehene Regelung, dass auch unbegleitete Minderjährige in das Erstantragsland zurückgeschickt werden können. Konkret soll neu nicht mehr das Land, in welchem der letzte Asylantrag eingereicht wurde, sondern - gleich wie bei Erwachsenen - das Land, in dem der erste Antrag eingereicht wurde, zuständig sein.⁹ Diese Regelung widerspricht direkt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes¹⁰ und steht den UN-Kinderrechten diametral entgegen. Auch in diesen Fällen braucht es deshalb einen Selbsteintritt der Schweiz, sofern der Verbleib dem übergeordneten Wohle des Kindes entspricht.

Fazit

Die fehlenden legalen Migrationswege sowie die unhaltbare Situation für Geflüchtete an den EU-Aussengrenzen begünstigen Menschenhandel. Die rigorose Dublin-Praxis der Schweiz ignoriert die Schutzrechte von Opfern von Menschenhandel und trägt dazu bei, dass die Anzahl Betroffener steigen wird: Sie werden dorthin zurückgeschickt, wo ein besonders grosses Risiko besteht, erneut Opfer zu werden – an die EU-Aussengrenzen. Die FIZ pocht darauf, dass unter den neuen Umständen vom Spielraum des Selbsteintritts insbesondere für vulnerable Personen wie Opfer von Menschenhandel endlich Gebrauch gemacht wird. Der Selbsteintritt ist die einzige Schutzmöglichkeit für Menschenhandelsopfer, die in diesem System noch bleibt.

⁹ Vgl. Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, S. 16.

¹⁰ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

Im Übrigen orientiert sich die FIZ bei ihrer Vernehmlassungsantwort an der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und unterstützt deren Vorbringen.

Die FIZ fordert deshalb insbesondere:

Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt

Der neue Solidaritätsmechanismus soll der weiterhin bestehenden ungleichen Verantwortungsteilung im GEAS entgegenwirken. Zwar besteht für die Schweiz in rechtlicher Dimension keine Verpflichtung, sich daran zu beteiligen. Daneben gilt es aber, eine politische Dimension zu berücksichtigen: Die Schweiz sitzt seit Beginn der Reformarbeiten mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der zuständigen europäischen Justiz- und Innenminister*innen. Sie ist fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden und trägt und finanziert dieses auch mit. Daraus resultiert eine politische Mitverantwortung für das gesamte System.

Der Bundesrat anerkennt diese Tatsache zwar im Grundsatz – verpflichtet will er sich jedoch nicht. Er spricht sich in seiner Vernehmlassungsvorlage «im Grundsatz» für eine Beteiligung der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen aus. Er will, wenn die Reform ab Mitte 2026 umgesetzt wird, «von Jahr zu Jahr» prüfen, «ob und wenn ja in welcher Form» eine Beteiligung der Schweiz «angezeigt ist» und für seine Entscheidung «sowohl die Migrationslage in der Schweiz als auch die Entwicklungen in Europa sowie die Situation in besonders belasteten Staaten berücksichtigen».¹¹

Aus Sicht der FIZ reicht dieses vage Bekenntnis nicht aus. Sie fordert eine verbindliche Teilnahme durch die Aufnahme (engl. *relocation*) von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten. Für die FIZ stehen dabei insbesondere zwei Argumente im Vordergrund:

- Mehr Humanität nötig. Wie in Kapitel 3 ausgeführt, ziehen sich Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden als roter Faden durch den gesamten EU-Pakt und kennzeichnen insbesondere die Bestimmungen zu den Grenzverfahren. Auch die Schweiz steht deshalb in der Verantwortung, dass die Grundrechte von Migrant*innen in diesen Verfahren und allgemein an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die Schweiz wird sich bi- und multilateral diesbezüglich in Zukunft deutlich dezidierter einsetzen müssen. Den konkretesten Beitrag kann sie indes leisten, indem sie schutzbedürftige Personen in die Schweiz umsiedelt und anstelle eines Schnellverfahrens unter Haftbedingungen ein Asylverfahren nach Schweizer Standards ermöglicht. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag, um der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen entgegenzuwirken. Neben der praktischen Bedeutung für die betroffenen Personen wäre eine verbindliche Relocation-Beteiligung vor allem ein dringend notwendiges politisches Signal des Bundesrates, dass er gewillt ist, den massiven Verschärfungen des EU-Paktes ein humanitäres Gegengewicht zu geben und einen konkreten Beitrag zu leisten.
- Mehr Solidarität nötig. Bereits das bisherige Dublin-System produziert eine ungleiche Verantwortungsteilung zuungunsten der Länder an den EU-Aussengrenzen. Die Schweiz hingegen profitiert erstens von ihrer geografischen Lage und überstellte zweitens in den letzten Jahren rund 3,5-mal so viele Menschen via Dublin in einen anderen europäischen Staat als sie selber übernahm. Sie profitiert also in doppelter Hinsicht, während es zwischen den Aussengrenzstaaten zum in Kapitel 3.1 beschriebenen *race to the bottom* in Punkto Aufnahme-, Unterbringungs- und Integrationsstandards einerseits und Menschenrechtsverletzungen andererseits kommt. Wenn der Pakt wie vorgesehen umgesetzt wird, werden die noch grössere Härte an den Aussengrenzen sowie neue Massnahmen gegen die sog. Sekundärmigration diese Dynamik sogar noch akzentuieren und dazu führen, dass weniger Schutzsuchende bis in die Schweiz gelangen oder anschliessend von hier in einen (Ersteinreise-)Staat überstellt werden können. In der Logik der EU-Kommission ist der Solidaritätsmechanismus deshalb in gewisser Weise das Gegenstück zu den Grenzverfahren – mehr Verantwortung für die Staaten an der Aussengrenze, dafür mehr Solidarität mit diesen Staaten durch das restliche Europa. Der Bundesrat will zwar von den Verschärfungen des Systems «profitieren»¹², Solidarität aber nur

¹¹ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, fortan «Erläuternder Bericht», S. 224.

¹² Wording EJPD, www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100868.html.

punktuell leisten – wenn überhaupt. Das ist nicht nachvollziehbar – zumal vor dem Hintergrund, dass auch das nationale Schweizer Asylsystem nur aufgrund der Solidarität und dem gemeinsamen Verständnis als Verbundaufgabe funktioniert.

Der Bundesrat kommt in seiner Analyse des Solidaritätsmechanismus im erläuternden Bericht¹³ fast durchs Band zu denselben Erkenntnissen wie die FIZ: Die Schweiz müsse sich dafür einsetzen, dass die Grundrechte der Migrant*innen an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die «Belastungen» im Migrationsbereich sollten in Zukunft ausgewogener und gerechter verteilt werden. Eine wirksame Umsetzung des Solidaritätsmechanismus sei auch im Interesse der Schweiz. Obwohl nur eine begrenzte Anzahl von Gesetzesvorschlägen für die Schweiz rechtlich bindend ist, hänge die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge ab, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Der Bundesrat weist ausserdem auf die Bedeutung einer solidarischen Schweiz im Hinblick auf die übergeordneten politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU hin. Er vergleicht den EU-Solidaritätsmechanismus mit dem Schweizer Verteilschlüssel zwischen den Kantonen und hebt den «Grundgedanken der Lastenteilung und der gegenseitigen Unterstützung» hervor und würdigt den Beitrag zur «Akzeptanz des Asylwesens». Obschon die FIZ die Verabschiedung des EU-Paktes nicht unterstützt hat, teilt sie überdies die Analyse des Bundesrates, dass es nicht zielführend sein kann, wenn Aussengrenzstaaten nicht adäquat unterstützt werden und deshalb unilateral von ihren Verpflichtungen aus dem Pakt abweichen.

Trotz all dieser klaren Analysen, der Beteiligung an früheren ad hoc-Lösungen zur Umsiedlung von Schutzsuchenden in Europa sowie Solidaritäts-Ankündigungen während den Pakt-Verhandlungen¹⁴ spricht sich der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage nicht für eine konkrete Beteiligung der Schweiz aus. Aus Sicht der FIZ ist dies unverständlich und unsolidarisch.

Die FIZ fordert eine verbindliche, stete und anteilmässige Beteiligung an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch Umsiedlungen von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten in die Schweiz. Damit die Schweiz einen tatsächlichen, solidarischen Mehrwert für Staaten unter Migrationsdruck erzielt, muss sie dabei über (Dublin-)Selbsteintritte und vergleichbare Massnahmen¹⁵ hinausgehen und *zusätzlichen* Personen eine Einreise in die Schweiz ermöglichen, die sich nicht bereits auf Schweizer Staatsgebiet befinden.

Die EU legt den Bedarf an Umsiedlungen jährlich fest, wobei ein Mindestwert von 30'000 Umsiedlungen pro Jahr im EU-Regelwerk festgelegt wurde (Art. 12 AMM-VO). Daran haben sich die EU-Mitgliedstaaten anteilmässig zu beteiligen. Die FIZ schlägt vor, die Grösse des Schweizer Relocation-Beitrags ebenfalls als Anteil des gesamteuropäischen Bedarfs an Umsiedlungen und nach demselben Schlüssel zu bestimmen. Dieser ist in Art. 66 AMM-VO geregelt: Das Bruttoinlandprodukt sowie die Bevölkerungsgrösse jedes teilnehmenden Staates werden ins Verhältnis zu den gesamteuropäischen Zahlen gesetzt und zu je 50% gewichtet. Dadurch ergibt sich ein fairer und ausgewogener Verteilschlüssel, welcher sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch der Grösse der unterschiedlichen europäischen Länder Rechnung trägt. Die Berechnung des Schweizer Beitrags auf diese Weise stellt ausserdem sicher, dass Phasen von höherem oder tieferem gesamteuropäischem Bedarf adäquat berücksichtigt werden.

Für die FIZ ist klar, dass unter den möglichen Formen der Solidarität Umsiedlungen klar im Vordergrund stehen müssen. Auch hierbei deckt sich ihre Analyse weitgehend mit jener des Bundesrates: Denn ob der EU-Mechanismus funktioniert, «ist davon abhängig, inwieweit die europäischen Staaten bereit sein werden, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich auch mittels Relocation an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration zu beteiligen»; Umsiedlungen haben zudem «hohe Signalwirkung» und sind eine «besonders konkrete Entlastung». ¹⁶ Finanzielle Solidaritätsleistungen können daneben nur ergänzend erfolgen und dürfen denn auch keinesfalls dazu dienen, sich von der Pflicht loszukaufen, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche Finanzbeiträge der

¹³ Erläuternder Bericht, S. 217 und 222-224.

¹⁴ Der Bundesrat signalisierte den europäischen Partnern während den Verhandlungen im Juni 2023, dass sich die Schweiz mit anderen Dublin-Ländern solidarisch zeigen wolle: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-95611.html.

¹⁵ Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. *responsibility offsets*) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre.

¹⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.

Schweiz müssen für klar definierte Zwecke gesprochen werden: zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zu Rechtsschutz sowie für Integrationsmassnahmen. Finanzielle Beiträge für die Grenzsicherung oder gar migrationsverhindernde Projekte lehnt die FIZ klar ab, denn diese stehen in klarem Widerspruch zur Notwendigkeit solidarischer Ergänzungsmassnahmen.

Vorschlag FIZ:

[Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten](#)

¹ Der Bund kann zur Unterstützung von Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind (Schengen-Staat), oder von Dublin-Staaten, namentlich wenn diese einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, folgende Massnahmen ergreifen:

- a. Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens;
- b. Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten;
- c. Aufnahme von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen/Dublin-Raum zum Vollzug der Wegweisung nach der Richtlinie 2001/40/EG;
- d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;
- e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

² Der Bund kann weitere Massnahmen ergreifen:

- a d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;
- b e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen

Selbsteintritte

Neben Umsiedlungen ist eine solidarischere, grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die Möglichkeit dazu bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die FIZ schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die FIZ zwingende Selbsteintritte in den folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der FIZ dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.

- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Mittels verschiedener Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert die FIZ, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

Die FIZ regt in diesem Zusammenhang überdies an, die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Falle einer Nicht-Überstellung rückgängig zu machen bzw. aufzuheben. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um stossende Überstellungspraxen zu verhindern. Ausserdem würden die Kantone wieder mehr Spielraum erhalten, um Rücksicht auf besondere Vulnerabilitäten und Umstände nehmen zu können und eine der Schweiz würdige, humane Überstellungspraxis umzusetzen, wie sie im Übrigen auch in Erwägungsgrund 68 AMM-VO vorgesehen ist.

Vorschlag FIZ: Art. 89b AsylG streichen.

Sichere Zugangswege

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas noch weiter zunehmen wird, muss die Schweiz mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

Ein erster wichtiger Schritt wäre sobald wie möglich die Wiederaufnahme des derzeit sistierten Resettlement-Programms. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen.¹⁷ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; die FIZ fordert insbesondere gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.¹⁸

Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement

Die AMM-VO basiert auf den Grundlagen der Dublin-III-VO. An einigen Stellen wurden die bisherigen Vorgaben aus Sicht der FIZ verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Auf die aus Sicht der FIZ wesentlichen Aspekte wird im Folgenden einzeln eingegangen.

Familie

Die FIZ begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die FIZ jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

¹⁷ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hoehuerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet.

¹⁸ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_FIZ_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie SFH, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_FIZ_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf.

Ebenfalls zu begrüßen sind aus Sicht der FIZ die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der FIZ für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die FIZ fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag FIZ:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die FIZ fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

Kinder

Kindeswohl hat Vorrang

In Bezug auf die Zuständigkeit für unbegleitete Minderjährige sieht die AMM-VO eine Beweislastumkehr vor: Bisher wurde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH¹⁹ bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten derjenige Staat als zuständiger Mitgliedstaat gesehen, in dem der «letzte» Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO, in denen es um die Zusammenführung des unbegleiteten Kindes mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwenden nicht mehr die Formulierung «sofern es dem Kindeswohl dient», wie im früheren Art. 8 Dublin-III-VO, sondern «sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft». Aus Sicht der FIZ handelt es sich dabei um eine Beweislastumkehr und damit eine Abkehr von der Priorisierung des Kindeswohls – obwohl die vorrangige Beachtung des Kindeswohls in Erwägungsgrund 46 AMM-VO noch immer explizit erwähnt wird und aufgrund des übergeordneten Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention ohnehin immer vorrangig beachtet werden muss. Erwägungsgrund 53 AMM-VO hält zudem an der Formulierung «wenn dies dem Wohl des Kindes dient» fest. Entsprechend geht die FIZ davon aus, dass das SEM die Anwendung dieser Artikel in der Praxis nicht verändern wird und seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommt.

Erwägungsgrund 53 AMM-VO beinhaltet zudem folgende Formulierung: «Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten.» In dieser Formulierung fehlt der Hinweis, dass dies nur unter Berücksichtigung des Kindeswohls gelten soll. Der Vorrang des Kindeswohls wird jedoch in Erwägungsgrund 46 AMM-VO spezifisch erwähnt, entsprechend muss aus Sicht der FIZ davon ausgegangen werden, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendung auswirkt.

Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention

¹⁹ EuGH, Urteil MA, BT, DA, C-648/11 vom 6. Juni 2013.

Art. 25 Abs. 5 AMM-VO stellt eine Abkehr von der aktuell geltenden Regelung in Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO dar. Diese neue Regelung sieht im Falle der Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten im Sinne von Art. 25 Abs. 2 und 3 AMM-VO als zuständigen Mitgliedstaat denjenigen vor, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient. Bisher wurde im genannten Fall derjenige Mitgliedstaat als zuständig angesehen, in dem das letzte Asylgesuch gestellt wurde, sofern dies dem Kindeswohl dient. Die Regelung von Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Die neue Regelung wendet sich deshalb auch von der Rechtsprechung des EuGH²⁰ und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. Die FIZ sieht diese Abkehr als rechtswidrig an und kritisiert die Änderung scharf. Sie fordert das SEM auf, in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern weiterhin auf das Asylgesuch einzutreten, sofern dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Um die Vorgaben der UN-KRK einzuhalten, muss dies ein zwingendes Kriterium für den Selbsteintritt sein.

Die Notwendigkeit eines Selbsteintritts im Sinne des Kindeswohls zeigt auch die Formulierung in Erwägungsgrund 53 AMM-VO: «Hat der unbegleitete Minderjährige in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass es nicht dem Kindeswohl dient, ihn auf der Grundlage einer individuellen Würdigung in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, so sollte dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des neuen Antrags zuständig werden.»

Inhaftierung von Kindern

Erwägungsgrund 65 AMM-VO erwähnt die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen, sofern eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient. Aus Sicht der FIZ kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. Die FIZ fordert, auf die Inhaftierung von Kindern, das heisst, Personen unter 18 Jahren, generell zu verzichten.²¹ Entsprechend fordert die FIZ auch den vollständigen Verzicht auf die Inhaftierung von Eltern.

Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation

In Art. 18 AMM-VO werden die Folgen von Verstössen gegen die in Art. 17 AMM-VO vorgesehenen Pflichten des Antragstellers und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden festgelegt. Dabei wird unter anderem geregelt, dass im Falle eines Verstosses und sobald der Nichteintretensentscheid zugestellt wurde, die betroffene Person in keinem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem er sich gemäss Art. 17 Abs. 4 AMM-VO aufzuhalten hat, Anspruch auf die gemäss Art. 17 bis Art. 20 der Aufnahme-RL zu gewährenden Aufnahmebedingungen hat. Unterabsatz 2 von Art. 18 Abs. 1 AMM-VO präzisiert dann, dass dennoch ein Lebensstandard im Einklang mit Unionsrecht und internationalen Pflichten gewährleistet werden muss. Die FIZ weist darauf hin, dass die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in der Schweiz bereits heute auf einem Minimallevel ausgestaltet sind, so dass eine Herabstufung der Aufnahmebedingungen in jedem Fall als unverhältnismässig anzusehen und deshalb unzulässig ist.

Tonaufnahme der persönlichen Anhörung

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (aktuell Dublin-Gespräch) eine Tonbandaufnahme vorgesehen. Aus Sicht der FIZ ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz²² zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich

²⁰ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

²¹ Vgl. dazu auch Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return* vom 16. November 2017, Rn. 10 ff., aufrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf>.

²² Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzanforderungen Rechnung zu tragen.

Die FIZ begrüsst, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben (Art. 26 Abs. 3bis). Sie fordert aber, dass dieser Zugang keinesfalls dazu dienen darf, die persönliche Anwesenheit der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung gemäss Art. 22 AMM-VO zu ersetzen.

In der Schweiz ist für Beschwerden im Asylverfahren lediglich eine Beschwerdeinstanz vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet jedoch grundsätzlich auf persönliche Anhörungen, obwohl in einem grossen Teil der relevanten Verfahren die Glaubhaftigkeit der beschwerdeführenden Person zu bewerten ist. Die FIZ sieht deshalb einen Vorteil in der Tonbandaufnahme von Interviews auch in anderen Verfahrensschritten. Dies unter dem Vorbehalt, dass sich Asylsuchende gegen die Verwendung des Tonbandes aussprechen können, ohne dadurch ihre Mitwirkungspflicht zu verletzen. In diesem Fall soll weiterhin eine Protokollierung des Interviews erfolgen.

Gemäss dem erläuternden Bericht soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe unter anderem regeln, ob die Tonbandaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll (Art. 26 Abs. 3bis 3quater lit. A VE-AsylG). Die FIZ fordert, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen wird, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen.

Vorschlag FIZ:

Art. 26 Abs. 3bis - 3quater und 4 VE-AsylG

Die Befragung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/1351 erfolgt vor dem Dublin-Verfahren (Art. 26b). Sie wird auf Ton aufgenommen und zudem schriftlich zusammengefasst. Die asylsuchende Person ist darüber vor gängig zu informieren. Die Tonaufnahme ist Bestandteil der Akte.

3ter Ist die asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden, ist darauf zu verzichten und ein ordentliches Protokoll zu erstellen. Der Bundesrat kann festlegen, in welchen weiteren Fällen auf eine Aufnahme ausnahmsweise verzichtet werden kann.

3quater Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Tonaufnahme und der schriftlichen Zusammenfassung der Befragung nach Absatz 3bis. Er legt namentlich fest:

- a. den Zweck und die Art der Aufnahme;
- b. den Ort und die Modalitäten der Speicherung und der Archivierung der Aufnahme;
- c. die Modalitäten des Akteneinsichtsrechts;
- d. die Zugriffe auf die Aufnahme;
- e. das Vorgehen bei einer technischen Störung oder einer fehlerhaften Aufnahme.

4 Der Abgleich der Daten nach Artikel 102abis Absätze 2–3, die Überprüfung der Fingerabdrücke nach Artikel 102ater Absatz 1 sowie die Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebundenen Staat (Dublin-Staat) werden während der Vorbereitungsphase vorgenommen.

Art. 29 AsylG Anhörung zu den Asylgründen

1 Das SEM hört die Asylsuchenden zu den Asylgründen an; die Anhörung erfolgt in den Zentren des Bundes.

1bis Es zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei.

2 Die Asylsuchenden können sich zusätzlich auf eigene Kosten von einer Person und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

3 Die Anhörung wird auf Tonband aufgenommen. Die Asylsuchenden sind darüber zu informieren. Sollte eine asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden sein, wird darauf verzichtet und stattdessen ein Protokoll geführt. Dieses wird von den Beteiligten unterzeichnet.

Rechtsbehelfe

Art. 43 AMM-VO könnte so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind. Die FIZ gibt zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgeräumt werden und nach wie vor eingeklagt werden können. Die vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als symbolpolitisches Zugeständnis zu werten.

Aus Sicht der FIZ müssen sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Die vom EuGH in diversen Urteilen²³ gesprochenen subjektiven Rechte auf die korrekte Anwendung der Verordnung haben zudem weiterhin Bestand. Für die FIZ ist klar, dass die uneingeschränkte Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung haben und nur durch aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden könnten.

Die FIZ spricht sich gegen die entsprechende ausdrückliche Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus.

Vorschlag FIZ:

Art. 107a, Abs. 4 VE-AsylG: Die Beschwerdegründe richten sich nach Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1351.

Haft zum Zweck der Überstellung

Weitere Neuerungen betreffen die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung, deren Dauer sich verkürzt, während die Haftgründe ausgeweitet werden. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird neu als zusätzlicher Haftgrund erwähnt (Art. 44 Abs. 2 AMM-VO).

Die FIZ fordert, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung wie in der AMM-VO vorgesehen nur als letzte Massnahme angewendet wird.

Da die Inhaftierung von Kindern nie dem Kindeswohl dient, fordert die FIZ den generellen Verzicht der Inhaftierung von Kindern sowie von Familien oder Elternteilen.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMM-VO ist eine Einzelfallprüfung der Haft und Haftdauer notwendig. Diese muss auch begründet werden. In der Praxis wird die Dublin-Haft pauschal und mit der maximalen Haftdauer angeordnet, ohne diese zu begründen. Eine pauschale Kurzbegründung von Ausländerhaft genügt auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.²⁴ Die FIZ fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen werden.

Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt,²⁵ dass die aktuelle Vorbereitungs Haftdauer von sieben Wochen in Art. 76a Abs. 3 lit. A AIG den Vorgaben der Dublin-III-VO widerspricht. Nach dem völkerrechtlichen Verständnis der Haftarten besteht in der Dublin-III-Verordnung keine Lücke, weshalb die Verlängerung der Haftdauer um eine Woche im nationalen Recht auf einer falschen Prämisse beruht. Da die völkerrechtliche Norm der abweichenden nationalen Regelung aufgrund der menschen- oder freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug auch dann vorgeht, wenn der schweizerische Gesetzgeber davon abweichen wollte, bestand von vornherein kein Raum für eine Verlängerung der Haftdauer von sechs auf sieben Wochen. Dennoch wird im AIG mit der gleichen Begründung erneut eine zusätzliche Woche vorgesehen. Dies ist mit den

²³ Z.B. EuGH, Urteil Karim, [C-155/15](#) vom 7. Juni 2016; Urteil Ghezelbash, Urteil [C-63/15](#) vom 7. Juni 2016; Urteil Mengesteab Urteil [C-670/16](#) vom 26. Juli 2017; Urteil Shiri, Urteil [C-201/16](#) vom 25. Oktober 2017; Urteil I, S, [C-19/21](#) vom 1. August 2022; Urteil B, F und K, [C 323/21](#), [C 324/21](#) und [C 325/21](#) vom 12. Januar 2023.

²⁴ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

²⁵ VGer Zürich, VB.2024.00340 vom 25. Juli 2024.

Vorgaben der AMM-VO nicht vereinbar und entsprechend europarechtswidrig. Die FIZ fordert, dass die Regelung in Art. 76a Abs. 3 lit. a angepasst wird.

Vorschlag FIZ:

Art. 76a VE-AIG

Abs. 3: Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

a. vier drei Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartezeit bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme sowie die Abfassung des Entscheides und dessen Eröffnung;

Abs. 6: Die Anordnung der Dublin-Haft sowie die Haftdauer müssen individuell begründet werden.

Art. 44 Abs. 5 AMM-VO gibt den Mitgliedstaaten die Auswahl, die gerichtliche Überprüfung der Dublin-Haft auf Antrag hin oder von Amts wegen vorzunehmen. Die FIZ fordert, dass die Überprüfung der Dublin-Haft von Amts wegen vorgenommen werden soll. Im Verfahren über die Haftanordnung soll Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet werden.

Im Minimum fordert die FIZ, dass Personen, die sich in Haft befinden, unmittelbar über ihre Möglichkeit der Haftüberprüfung informiert werden und ihnen eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.

Vorschlag FIZ.

Art. 80a AIG

Abs. 3: Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft wird von Amts wegen auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.

Abs. 3^{bis}: Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde der inhaftierten Person, die noch keine Rechtsvertretung hat, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen im Falle von Flüchtigkeit und Verweigerung sowie Verhinderung von Überstellungen sollen auf bis zu drei Jahre verlängert werden können (Art. 46 AMM-VO). Ausserdem werden bei den Überstellungsfristen zusätzliche Kriterien zur Verlängerung eingefügt.

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der FIZ unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betreffenden Personen, für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration nach sich.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Flüchtigkeit der betreffenden Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Die Ausweitung an und für sich kritisiert die FIZ nicht, da damit die Familieneinheit gewahrt werden soll. Die bisherige Praxis hat jedoch gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen.

- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der FIZ unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung birgt die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.²⁶ Dem ist vorzubeugen, indem in längerfristigen Krankheitsfällen oder bei drohender massgeblicher Gesundheitsverschlechterung durch die Überstellung ein Selbsteintritt angeordnet wird (siehe auch Kapitel 4.2). Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der FIZ keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Die FIZ sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse der die Asylgesuche prüfenden Staaten.

Die FIZ fordert deshalb die restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Des Weiteren fordert sie, dass Massnahmen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit getroffen werden, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die FIZ klare und transparente Regelungen für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Zusätzlich wurden die Gründe für die Annahme einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet und präzisiert. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer sog. Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, fordert die FIZ eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die FIZ an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.

Umsetzung Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren²⁷ soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren.

Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die FIZ wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängiger Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

Involvierte Akteur*innen

Die Überprüfung wird in der Schweiz Teil der Vorbereitungsphase sein. Der Entwurf des Bundesrates sieht jedoch vor, dass die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst *nach* Abschluss des

²⁶ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdelli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

²⁷ Die FIZ verwendet die Begriffe synonym. Vor der offiziellen Übersetzung durch die EU im Sommer 2024 war auch in deutschsprachigen Kommentaren in der Regel vom Screening-Verfahren die Rede.

Screenings gewährleistet wird (allgemeine Regelung vorgesehen in Art. 102h Abs. 1 sowie für Verfahren am Flughafen in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Aus Sicht der FIZ ist die vorliegende Lösung unverständlich und aus den folgenden Gründen unbedingt zu korrigieren:

- Erstens widerspricht es dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016, wonach jeder asylsuchenden Person *ab Beginn der Vorbereitungsphase* und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet (geregelt in Art. 102h Abs. 1 AsylG). Der Rechtsschutz dient als wichtiges Bindeglied zwischen den Asylsuchenden und den übrigen Akteuren des Verfahrens.
- Zweitens braucht es den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen. Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem «eine Mitwirkung der Rechtsvertretung» im Sinn von Art. 102j AsylG (Teilnahme der Rechtsvertretung) notwendig ist. Asylsuchende müssen adäquat über den Ablauf der Verfahren und ihre Rechte – darunter das Recht, ein Asylgesuch zu stellen – informiert werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, wenn ein*e Ausländer*in während der Überprüfung kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Überprüfungsverordnung (Überprüfungs-VO)²⁸). Ausserdem ist das Screening ein relevanter Verfahrensschritt, denn die dort gemachten Angaben werden in den späteren Verfahren verwendet. So ist beispielsweise die Dokumentation von Familienangehörigen im Schengenraum essenziell, da dies im späteren Verfahren zu einer Familienzusammenführung oder einer Relocation führen kann (Art. 17 Abs. 1 (g) Überprüfungs-VO). Nur der Einbezug der unabhängigen Rechtsschutzak-teure kann zudem sicherstellen, dass Asylsuchende wirksam von ihrem Recht Gebrauch machen können, Fehler im Screening-Formular zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 Überprüfungs-VO). Der unabhängige Rechtsschutz soll zudem Freiheitsbeschränkungen und die Unterbringung der betroffenen Personen überprüfen können.
- Drittens ist es essenziell, dass der unabhängige Rechtsschutz – der über mehr Erfahrung und Expertise bezüglich Vulnerabilitäten verfügt – beim wichtigen Vulnerabilitäts-Screening involviert ist. Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 denn auch explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang erinnert die FIZ daran, dass die Schweiz in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mangels bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert wurde, unter anderem vom Europarat²⁹ (GRETA), dem UNHCR³⁰ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter³¹ (NKVF). Die Identifizierung von Vulnerabilitäten ist ein sensibles und komplexes Verfahren, das spezielle Fähigkeiten und besondere Aufmerksamkeit erfordert.

Der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes hat Folgeimplikationen für den Ort des Screenings, respektive die zuständige Behörde. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass grundsätzlich die Kantone für die Durchführung des Screenings zuständig sind – ausser, wenn eine Person unmittelbar nach Aufgriff und vor Beginn des Screenings um Asyl ersucht. In diesem Fall erfolgt das Screening in einem Bundesasylzentrum (BAZ) durch den Bund. Beim Screening im BAZ wäre der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aufgrund der bestehenden Strukturen vergleichsweise einfach sicherzustellen. Im Falle eines Screenings in den Kantonen wären beispielsweise zusätzliche Mandate an die kantonalen Rechtsberatungsstellen denkbar. In jeder Variante sind die zusätzlichen Aufgaben des Rechtsschutzes im AsylG (Kapitel 8) zu ergänzen und finanziell zu entschädigen.

Da das Screening ein umfassendes Verfahren mit Vulnerabilitätsüberprüfung, Pflichten zur Bereitstellung von Informationen (Art. 11 Überprüfungs-VO) und gegebenenfalls Befragungen zu asylrelevanten Themen darstellt (siehe dazu auch Kapitel 6.3), ist eine einheitliche Durchführung mit Blick auf

²⁸ Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

²⁹ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round, 20. Juni 2024, aufrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>.

³⁰ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, aufrufbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf.

³¹ NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Dezember 2022, aufrufbar unter: <https://backend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>.

die Qualitätssicherung zentral. Aus Sicht der FIZ hätte eine gesamtschweizerische Durchführung durch den Bund deshalb einige Vorteile. Der Bundesrat bringt in seiner Vernehmlassungsvorlage eine Delegation der Aufgaben von den Kantonen an den Bund mit Blick auf eine «effiziente und einheitliche Umsetzung» sogar selber ins Spiel.³²

Im Minimum fordert die FIZ, dass einheitliche Standards für die Durchführung aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig. Des Weiteren sollen die Behörden vor Beginn des Screening-Verfahrens ausdrücklich auf die Möglichkeit hinweisen, dass ein Asylgesuch gestellt werden kann. Bestehen zudem Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss davon ausgegangen werden, dass dem so ist und eine Verweisung an ein BAZ erfolgen. Festhaltung

Die Überprüfungs-VO schreibt in Art. 6 vor, dass den betroffenen Personen während der Dauer des Screenings die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengen-Staats zu verweigern ist. Selbst wenn eine faktische Einreise in das Hoheitsgebiet bereits erfolgt ist, sollen die Betroffenen aufgrund einer sogenannten «fiktiven Nichteinreise» als nicht eingereist gelten. Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Asylsuchenden der zuständigen Behörde deshalb «während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen». Dies gilt sowohl beim Screening am Flughafen als auch beim Screening im Hoheitsgebiet und bereits der Transfer in ein BAZ wird vom Bund «begleitet» (Art. 9b und 9c VE-AIG).

Aus Sicht der FIZ darf die vorgesehene Festhaltung während des Screening-Verfahrens nicht automatisch erfolgen. Nur sofern Ausländer*innen ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahren verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie überhaupt ausnahmsweise kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-AIG). Die FIZ fordert dafür eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog – insbesondere was die Gefahr vermeintlichen Untertauchens anbelangt.

Aus Sicht der FIZ ist in der Umsetzungsvorlage des Bundesrates ausserdem nicht klar geregelt, wie das «zur Verfügung stehen» beim Screening im Landesinneren erfolgen soll. Insbesondere ist nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen kann, wie eine Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen unter welchen Bedingungen untergebracht werden sollen.

Beim Verfahren am Flughafen gibt die FIZ zu bedenken, dass bereits die bisherige Dauer von maximal 60 Tagen einen sehr langen Zeitraum für eine Festhaltung und einen grossen Einschnitt in die Rechte der betroffenen Personen darstellt. Das Screening soll deshalb im Rahmen dieser 60 Tage erfolgen – eine Verlängerung auf 67 Tage wäre unverhältnismässig.

Vorschlag FIZ:

Art. 22 VE-AsylG

[..]

8 Die asylsuchende Person kann am Flughafen oder ausnahmsweise an einem anderen geeigneten Ort längstens 67 60 Tage festgehalten werden. Nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid kann die weitere Festhaltung in einem Ausschaffungsgefängnis erfolgen.

Gegenstand der Überprüfung

Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität

Die Überprüfungs-VO enthält in Art. 8 Abs. 5 eine Liste an Punkten, welche während des Screenings überprüft werden sollen. Der Bundesrat übernimmt diese Liste und will sie an drei Stellen in nationales Recht überführen (in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG, Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG und Art. 26 Abs. 1^{quater} a VE-AsylG). Dabei weicht er jedoch dreimal von der EU-Regelung ab: Während die EU-Verordnung als

³² siehe erläuternder Bericht, S. 213.

zweites Element eine «vorläufige Prüfung der Vulnerabilität» vorsieht, will der Bundesrat eine «vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit» vornehmen.

Die FIZ fordert, dass die Formulierung an jene der EU-Verordnung angepasst wird, denn der Schutzbedarf ist erst in einem nachfolgenden, umfassenden Asylverfahren abzuklären.

Vorschlag FIZ:

[Art. 9b](#) Abs. 2 AIG und Art. 21a Abs. 4 AsylG

Das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung richtet sich nach der Verordnung (EU) 2024/1356. Es beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit Vulnerabilität;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Art. 26 Abs. 1^{quater} a AsylG

Die Überprüfung gemäss den Absätzen 1bis und 1ter beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit Vulnerabilität;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg

Bei den vorgesehenen Befragungen bestehen aus Sicht der FIZ in den verschiedenen Konstellationen, in denen in der Schweiz ein Screening zur Anwendung kommt, aktuell noch Unklarheiten und uneinheitliche Regelungsvorschläge.

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (mit Flughafenverfahren): Gemäss Art. 9b VE-AIG «richtet» sich die Überprüfung in der Schweiz «nach der Verordnung (EU) 2024/1356». Die EU-Verordnung sieht in Art. 17 Abs. 2b vor, dass im Überprüfungsformular «soweit verfügbar» der Grund für die irreguläre Ankunft/Einreise, Informationen zum Reiseweg und vorherigen Aufenthaltsorten erfasst werden. In der Auflistung der einzelnen Elemente der durchzuführenden Überprüfung in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG taucht die Befragung zum Grund der irregulären Einreise und zum Reiseweg nicht explizit auf. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 9b Abs. 3 VE-AIG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Dieselben Bestimmungen finden sich auch in den vorgeschlagenen Anpassungen im AsylG (Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG zu den Elementen der Überprüfung, Abs. 5 zu den Pflichten der asylsuchenden Person). Explizit wird die Befragung «zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen» denn auch erst im folgenden Verfahrensschritt, dem Flughafenverfahren, geregelt (Art. 22 Abs. 2 VE-AsylG). Das ist zwar insofern zu begrüssen, als gemäss Bundesrat in jenem Verfahren der unabhängige Rechtsschutz beteiligt ist (explizit geregelt in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Gleichwohl wiederholt die FIZ ihre Kritik, dass der Bundesrat vorsieht, dass während des Screenings kein Zugang für die Rechtschutzakteure bestehen soll (siehe Kapitel 6.1).

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (ohne Flughafenverfahren): In Fällen, in denen das Screening an einem Flughafen *ohne* Flughafenverfahren erfolgt, ist gemäss Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG vorgesehen, dass das Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{ter} VE-AsylG zur Anwendung kommt. Art. 26 Abs. 1^{ter} (bzw. der nachfolgende Abs. 1^{quater}) zählt dieselben Elemente der Überprüfung auf wie Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG auf – die Befragung zu den Reisegründen und -wegen kommt auch an dieser Stelle nicht explizit vor. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 21a Abs. 5 bzw. Art. 26 Abs. 1^{quinquies} VE-AsylG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Im Gegensatz zur erstgenannten Konstellation (Flughafen *mit* Flughafenverfahren) werden hier jedoch Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen in demselben Artikel des AsylG geregelt wie das Screening. So sah Art. 26 Abs. 3 AsylG bisher vor, dass während der Vorbereitungsphase Befragungen zum Reiseweg und summarisch zu den Asylgründen erfolgen. Aus Sicht der FIZ ist das Verhältnis zwischen den neuen Art. 26 Abs. 1–1^{quinquies} VE-AsylG und den bestehenden Absätzen von Art. 26 AsylG nicht genügend klar. Die FIZ fordert deshalb eine explizite Klärung, dass die Befragungen zum Reiseweg und zu den Asylgründen erst nach dem Screening erfolgen.

Screening im Landesinneren: Beim Screening im Landesinnern ist Art. 9c VE-AIG anwendbar. Unterschieden werden dabei zwischen zwei Konstellationen: 1) die Person bittet vor dem Screening um Asyl, 2) die Person bittet während des Screenings um Asyl. Im ersten Fall wird die Person an ein BAZ verwiesen und das SEM ist für ein Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{bis} und Art. 1^{quater} VE-AsylG zuständig. In dieser Konstellation verweist die FIZ auf ihre obigen Forderungen (Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen erst nach dem Screening). Im zweiten Fall ist grundsätzlich die kantonale oder kommunale Polizeibehörde zuständig für das Screening (Art. 9c Abs. 1 VE-AIG). Im Gegensatz zu Art. 9b VE-AIG fehlt hier jedoch eine Aufzählung der Elemente der Überprüfung durch die Behörden. Die FIZ fordert deshalb, dass in Art. 9c analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.

Ausgang Screening

Rückkehrentscheidung

Dass das Screening mit einer Rückkehrentscheidung enden kann, wenn Ausländer*innen kein Asylgesuch stellen, wird vom Bundesrat im Vorentwurf nur schwammig adressiert – in den vorgeschlagenen Anpassungen in AIG und AsylG wird in Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich festgehalten, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt. Die FIZ fordert eine Präzisierung im Gesetz, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann.

Anfechtbarkeit

Aus Sicht der FIZ muss jede Entscheidung aus dem Screening in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Sie verlangt eine entsprechende Ergänzung im Gesetz.

Da es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt, muss der Rechtsschutz involviert sein. Wenn kein Rechtsschutz involviert ist, ist davon auszugehen, dass es sich nicht um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt.

Subsidiärer Schutz

Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die FIZ die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. Die FIZ fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.

Die FIZ fordert seit langem einen einheitlichen, langfristigen humanitären Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Die FIZ setzt sich unabhängig von der Übernahme der in dieser Vernehmlassung relevanten Gesetzesanpassungen in erster Linie für eine generelle Verbesserung und Vereinheitlichung des F- und S-

Status ein.³³ Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus ist ergänzend dazu zu sehen.

Abschliessende Bemerkungen

Grundrechtsmonitoring

Die FIZ betont die Wichtigkeit des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der gemäss Art. 10 der Überprüfungs-VO in jedem Schengen-Staat einzurichten ist. Dieser soll die Einhaltung des Völkerrechts und der Grundrechte während des Screenings sicherstellen. Aus Sicht der FIZ kommen der Unabhängigkeit sowie der Wirksamkeit des entsprechenden Organs grösste Bedeutung zu. Es ist deshalb sicherzustellen, dass dieses in der Schweiz mit ausreichend Ressourcen ausgestattet wird und seinen Empfehlungen und gegebenenfalls Beanstandungen Folge geleistet wird.

Der Zugang zu allen relevanten Personen, Orten und Dokumenten, die Ausstattung mit ausreichenden finanziellen Mitteln sowie die Befugnis, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben, sind in Art. 10 der Überprüfungs-VO allesamt explizit geregelt. In Art. 21b VE-AsylG fehlen diese Elemente jedoch. Die FIZ fordert deshalb, dass sämtliche Aspekte des Art. 10 der Überprüfungs-VO in Art. 21b VE-AsylG aufgenommen werden, damit ein wirksamer Schutz der Grundrechte im Rahmen des Monitorings gewährleistet werden kann.

Die Überprüfungs-VO sieht den Einbezug mehrerer Akteur*innen in den Überwachungsmechanismus explizit vor (Art. 10 Abs. 2). Die FIZ fordert deshalb, dass Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG entsprechend angepasst wird, da neben der im Vorentwurf explizit genannten Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) beispielsweise auch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) eine Rolle einnehmen könnte.

Vorschlag FIZ:

Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die zuständigen Stellen benennen.

Die FIZ begrüsst zudem, dass in denjenigen Staaten, welche neben Screening- auch Grenzverfahren durchführen, auch die Grenzverfahren von einem Grundrechtsmonitoring erfasst werden müssen (Art. 43 AsylV-VO). Angesichts der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzungen in den Grenzverfahren ist den Berichten der anderen nationalen Monitoring-Mechanismen deshalb auch in der Schweizer Politik, Asylpraxis und Rechtsprechung grösste Beachtung zu schenken.

Krisen-VO

Die Krisen-VO ist für die Schweiz nur in Teilen relevant. Diese betreffen Abweichungen von den Fristen der AMM-VO.

Daneben sieht die Verordnung für gewisse Fälle erhöhter Migrationsherausforderungen oder höherer Gewalt Möglichkeiten zur Abweichung von gesetzlichen Vorgaben vor. Die FIZ fordert, dass die Schweiz in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweicht, denn erstens darf staatliche Überforderung nicht auf Kosten der Rechte der Schwächsten ausgetragen werden. Zweitens gehören die entsprechenden Artikel der Krisen-VO ohnehin nicht zum Schengen-Besitzstand. Sollten die Europäische Kommission und der Rat gemeinsam beschliessen, dass eine Krisensituation vorliegt, fordert die FIZ, dass die Schweiz Massnahmen ergreift, um Staaten mit grösseren Herausforderungen solidarisch zu unterstützen.

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht die FIZ insbesondere sog. Instrumentalisierungen sehr kritisch – sowohl den Begriff als auch die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten. Situationen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern höchst wahrscheinlich werden. Seit Jahren dokumentieren zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU. Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von

³³ Vgl. SFH, Medienmitteilung, Ein humanitärer Schutzstatus soll Rechtsgleichheit schaffen, 29. Juni 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/medienmitteilungen/ein-humanitaerer-schutzstatus-soll-rechtsgleichheit-schaffen.

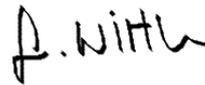
menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt. Weder die EU noch Schweiz dürfen derartige Situationen als Rechtfertigung missbrauchen, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

Freundliche Grüsse

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration



Géraldine Merz
Fachwissen und Advocacy



Fanie Wirth
Bereichsleiterin Fachwissen und Advocacy

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch;

gael.buchs@sem.admin.ch;

michelle.truffer@sem.admin.ch und

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. November 2024

Stellungnahme des «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2024/46:

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU- Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/ Dublin-Besitzstands)

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwält*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten fünf Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes verschärft. Das Bündnis lehnt daher die Übernahme der EU-Regelungen ab, die den Zugang zum Recht auf Asyl zusätzlich massiv einschränken werden.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitende Anmerkungen	4
2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung	5
2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)	5
2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)	5
2.3 Einordnung	6
2.4 Zuständigkeitskriterien	6
2.5 Verfahren	10
2.6 Rechtsmittel	12
2.7 Haft	14
2.8 Überstellungsfristen	18
2.9 Krisenverordnung	21
3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung	22
3.1 Einleitung	22
3.2 Einordnung und Forderungen	22
4. Revidierte Eurodac-Verordnung	30
4.1 Einleitung	30
4.2 Einordnung	30
4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems	31
4.4 Neu erfasste Personenkategorien	32
4.5 Interoperabilität	33
4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac	34
4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	38
4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden	40
4.9 Datenschutz und Informationsrechte	43
4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	46
5. Rückkehrverfahrensverordnung	48

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus	51
6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	51
6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	51
6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend.....	53
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	55
7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz.....	55
7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie	59
7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	59
7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen.....	60

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussen Grenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» lehnt daher die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahme richtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahme richtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz genießen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonszuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

Forderungen

- 1. Feststellung, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen dem Kindeswohl widerspricht und Ausschluss der Anwendung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern**
- 2. Harmonisierung des Familienbegriffs aus Art. 2 AMM-VO mit anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz**
- 3. Umfassende Beschwerdemöglichkeit beim Selbsteintritt und zwingender Selbsteintritt in den genannten Konstellationen (siehe oben)**

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmerichtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahmerichtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine recht-

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

liche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

4. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.
5. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.
6. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allerniedrigste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhält-

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

nismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: «Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.»

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: «Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG «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.»

durch

«Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.»

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰) Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsfrist wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmeleitlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsfrist zwecks Entscheidung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsfrist von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmeleitlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff ‹Flucht› dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹² (23) Aufnahmeleitlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgemerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 1. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 2. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
- 3. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Forderung

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

- 1. Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen einen Asylgesuchs) sind.**
- 2. Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, «wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.»

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

1. **Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
2. **Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
3. **Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Der Bundesrat kann gemäss Art 21b, Abs. 2 E-AsylG die zuständige Stelle bestimmen. Die Screening-

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

VO nennt als mögliche Träger des Überwachungsmechanismus einerseits die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, andererseits die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter. Eine gemeinsame Aufgabenübernahme durch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) und die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) mit einer funktionalen Rollenteilung erscheint aufgrund ihrer jeweiligen sich ergänzenden Mandate als besonders zweckmässig.

Der Überwachungsmechanismus wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

- 1. Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
- 2. Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
- 3. Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**
- 4. Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an die SMRI und das NKVI**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfas-

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



sung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

- 1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

- 1. Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. **Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben**

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtigungs-Möglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen.

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

- 1. Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
- 2. Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

1. **Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
2. **Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrens-Verordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrens-Verordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

«Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die «Fiktion der Nichteinreise» bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.



4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrgrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.»⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrgrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenz asylverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, «die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.» Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#).

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte («Fiktion der Nichteinreise»). Die betroffenen Personen sollten bis zur Entscheidung in den Transitzonen bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstösse wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der «humanitären» Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei «Migrationsdruck» oder in «ausgeprägten Migrationslagen» könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche «responsibility offsets» sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellzeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem «Migrationsdruck» oder einer «ausgeprägten Migrationslage» im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als «responsibility offset» i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines «responsibility-offsets» im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, «um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind».

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224155>

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartezeit. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets «flexibel, prompt und effizient» sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: «[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.

home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen «procedural requirements», die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: «family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life» und «[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens».⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

- 1. Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
- 2. Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in «humanitären Schutzstatus» und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
- 3. Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie

Die Aufnahmerichtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell «aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert» sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine «allfällige freiwillige Beteiligung» geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch; gael.buchs@sem.admin.ch;
michelle.truffer@sem.admin.ch und
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. November 2024

Stellungnahme der Freiplatzaktion Zürich zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2024/46

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwält*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten fünf Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes verschärft. Das Bündnis lehnt daher die Übernahme der EU-Regelungen ab, die den Zugang zum Recht auf Asyl zusätzlich massiv einschränken werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitende Anmerkungen.....	4
2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung.....	5
2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO).....	5
2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung).....	5
2.3 Einordnung.....	6
2.4 Zuständigkeitskriterien	6
2.5 Verfahren	10
2.6 Rechtsmittel	12
2.7 Haft	14
2.8 Überstellungsfristen.....	18
2.9 Krisenverordnung.....	21
3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung.....	22
3.1 Einleitung	22
3.2 Einordnung und Forderungen	22
4. Revidierte Eurodac-Verordnung	30
4.1 Einleitung	30
4.2 Einordnung.....	30
4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems	31
4.4 Neu erfasste Personenkategorien.....	32
4.5 Interoperabilität.....	33
4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac.....	34
4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	38
4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden.....	40
4.9 Datenschutz und Informationsrechte.....	43
4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	46
5. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung.....	48

6. Solidaritätsmechanismus	51
6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	51
6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	51
6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend	53
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	55
7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz	55
7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie	59
7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	59
7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen	60

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussen Grenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Die Freiplatzaktion Zürich lehnt daher zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmerichtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahmerichtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz geniessen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt

bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonszuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

Forderungen

- 1. Feststellung, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen dem Kindeswohl widerspricht und Ausschluss der Anwendung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern**
- 2. Harmonisierung des Familienbegriffs aus Art. 2 AMM-VO mit anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz**
- 3. Umfassende Beschwerdemöglichkeit beim Selbsteintritt und zwingender Selbsteintritt in den genannten Konstellationen (siehe oben)**

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.

Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahme richtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahme richtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahme richtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine recht-

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.

liche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

- 4. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.**
- 5. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.**
- 6. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.**

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allerniedrigste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).

kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhält-

nismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem.

AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: «Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.»

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: «Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG «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.»

durch

«Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.»

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und

ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰) Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.

genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsfrist wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmeleitlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsfrist zwecks Entscheidung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartezeit bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsfrist von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese

Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahme richtlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹² (23) Aufnahme richtlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgermerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks

und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

1. **Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
2. **Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
3. **Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.

Forderung

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

- 1. Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen eines Asylgesuchs) sind.**
- 2. Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, «wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.»

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

1. **Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
2. **Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
3. **Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer

Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Der Bundesrat kann gemäss Art 21b, Abs. 2 E-AsylG die zuständige Stelle bestimmen. Die Screening-

VO nennt als mögliche Träger des Überwachungsmechanismus einerseits die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, andererseits die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter. Eine gemeinsame Aufgabenübernahme durch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) und die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) mit einer funktionalen Rollenteilung erscheint aufgrund ihrer jeweiligen sich ergänzenden Mandate als besonders zweckmässig.

Der Überwachungsmechanismus wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

- 1. Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
- 2. Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
- 3. Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**
- 4. Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an die SMRI und das NKVI**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des

Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und

die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen

Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.

Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfas-

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

sung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

- 1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.

Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

1. **Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtigungs-Möglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen.

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.

Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

- 1. Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
- 2. Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-

Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

1. **Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
2. **Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrens-Verordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrens-Verordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

«Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die «Fiktion der Nichteinreise» bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.

4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrgrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.»⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrgrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenz asylverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, «die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.» Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#).

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.

Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte («Fiktion der Nichteinreise»). Die betroffenen Personen sollten bis zur Entscheidung in den Transitzonen bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstösse wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der «humanitären» Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.

sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei «Migrationsdruck» oder in «ausgeprägten Migrationslagen» könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche «responsibility offsets» sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellzeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem «Migrationsdruck» oder einer «ausgeprägten Migrationslage» im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als «responsibility offset» i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines «responsibility-offsets» im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, «um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind».

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit

an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltsbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224155>

Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartezeit. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets «flexibel, prompt und effizient» sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: «[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.

home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen «procedural requirements», die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: «family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life» und «[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens».⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

- 1. Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
- 2. Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in «humanitären Schutzstatus» und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
- 3. Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.

4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahme richtlinie

Die Aufnahme richtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf

die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell «aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert» sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine «allfällige freiwillige Beteiligung» geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.

Per Mail an
helena.schaer@sem.admin.ch,
gael.buchs@sem.admin.ch,
michelle.truffer@sem.admin.ch und
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 14. November 2024

Vernehmlassungsantwort Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU- Migrations- und Asylpakt (Vernehmlassung 2024/46)

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt. HEKS setzt sich seit vielen Jahren für die Rechte von Geflüchteten ein und hat sich auch in der Vergangenheit regelmässig an Vernehmlassungen beteiligt. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl, im Mai 2024 wurde der Pakt nach langen Verhandlungen von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat betrifft diese Reform auch die Schweiz. Sie soll einzelne Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen. Für die Umsetzung braucht es Anpassungen im Schweizer Recht, insbesondere im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und im Asylgesetz (AsylG), welche Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung sind. Die Vorlage des Bundesrates sieht überdies vor, dass die Schweiz sich freiwillig und punktuell am Solidaritätsmechanismus des EU-Paktes beteiligen kann, welcher nicht zum Schengen- oder Dublin-Besitzstand gehört, aber ein Kernelement der europäischen Reform ist.

HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ

Hauptsitz +41 44 360 88 00
Seminarstrasse 28 info@heks.ch
Postfach heks.ch
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1



Inhalt

1.	Einleitende Bemerkungen	3
2.	Verbindliche Solidarität	4
3.	Zwingende Selbsteintritte	6
4.	Sichere Zugangswege	7
5.	Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement	8
5.1	Familien	8
5.2	Übergeordnetes Kindesinteresse	9
5.2.1	Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention	9
5.2.2	Inhaftierung von Kindern	10
5.3	Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien	10
5.3.1	Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation	10
5.4	Tonaufnahme der persönlichen Anhörung	11
5.4.1	Rechtsbehelfe	12
5.4.2	Haft zum Zweck der Überstellung	13
5.4.3	Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen	14
6.	Umsetzung Überprüfungsverordnung	15
6.1	Unabhängiger Rechtsschutz	15
6.2	Festhaltung	17
6.3	Gegenstand der Überprüfung	18
6.3.1	Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität	18
6.3.2	Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg	19
6.4	Ausgang Screening	19
6.4.1	Rückkehrentscheidung	19
6.4.2	Anfechtbarkeit	19
6.5	Grundrechtsmonitoring	19
7.	Umsetzung Eurodac-Verordnung	20
8.	Subsidiärer Schutz	20
9.	Krisenverordnung	21



1. Einleitende Bemerkungen

Der EU-Migrations- und Asylpakt wurde auf europäischer Ebene in der nun verabschiedeten Form von einer Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen abgelehnt. Unter anderem äusserten das «European Council on Refugees and Exiles» (ECRE) und die «Churches Commission for Migrants in Europe» aus menschenrechtlicher Sicht grundsätzliche Kritik am vorliegenden Pakt. HEKS ist mit diesen beiden Organisationen über die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH und die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz (EKS) verbunden und teilt diese grundlegenden Bedenken. Aus Sicht von HEKS löst der EU-Pakt die bestehenden Probleme im Umgang mit Migration und Asyl in Europa nicht, führt jedoch auf Kosten des notwendigen Schutzes für Geflüchtete zu massiven Verschärfungen. Bei der innerstaatlichen Umsetzung in der Schweiz muss deshalb der verbleibende nationale Spielraum genutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. HEKS fordert deshalb insbesondere:

- **Verbindliche Solidarität.** Es braucht aus Sicht von HEKS flankierende Massnahmen der Solidarität. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am EU-Solidaritätsmechanismus zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. Dublin-Selbsteinritten. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, damit schutzbedürftige Menschen sicher nach Europa und in die Schweiz einreisen können.
- **Nachbesserungen bei der Umsetzung.** Daneben braucht es aus Sicht von HEKS Nachbesserungen bei der Umsetzung der Vorgaben der EU. Angesichts der möglichen Verlängerung der Dublin-Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, empfiehlt HEKS einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem fordert HEKS den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens. Des Weiteren fordert HEKS, dass das Kindeswohl jederzeit gewahrt wird und dass Personen unter 18 Jahren sowie Familien nicht in Administrativhaft genommen werden. Schliesslich empfiehlt HEKS, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)¹ vorgesehene Dauer hinausgeht.
- **Subsidiären Schutz übernehmen.** Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht HEKS die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. HEKS empfiehlt deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.

¹ Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.



2. Verbindliche Solidarität

Der neue Solidaritätsmechanismus soll der weiterhin bestehenden, ungleichen Verantwortungsteilung im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) entgegenwirken. Zwar besteht für die Schweiz rechtlich keine Verpflichtung, sich daran zu beteiligen. Aus politischer Perspektive ist es aus Sicht von HEKS jedoch zwingend, dass sich die Schweiz verbindlich daran beteiligt: Die Schweiz sitzt seit Beginn der Reform mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der zuständigen europäischen Justiz- und Innenminister:innen. Sie ist fest in das europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden, trägt dieses politisch und finanziell mit. Daraus resultiert eine Mitverantwortung für das gesamte System.

Der Bundesrat anerkennt diese Tatsache zwar im Grundsatz – verpflichtet will er sich jedoch nicht. Er spricht sich in der Vernehmlassungsvorlage «im Grundsatz» für eine Beteiligung der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen aus. Es sei «von Jahr zu Jahr» prüfen, «ob und wenn ja in welcher Form» eine Beteiligung der Schweiz «angezeigt ist» und für seine Entscheidung «sowohl die Migrationslage in der Schweiz als auch die Entwicklungen in Europa sowie die Situation in besonders belasteten Staaten berücksichtigen».²

Aus Sicht von HEKS reicht dieses vage Bekenntnis nicht aus. HEKS fordert eine verbindliche Teilnahme durch die Aufnahme (engl. relocation) von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten. Für HEKS stehen dabei insbesondere zwei Argumente im Vordergrund:

- **Mitverantwortung für das Gesamtsystem.** Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden ziehen sich als roter Faden durch den gesamten EU-Pakt und kennzeichnen insbesondere die Bestimmungen zu den Verfahren an den EU-Aussengrenzen. Auch die Schweiz steht in der Verantwortung, dass die Grundrechte von Migrant:innen in diesen Verfahren und allgemein an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Den konkretesten Beitrag kann sie leisten, indem sie schutzbedürftige Personen in die Schweiz umsiedelt. Neben der praktischen Bedeutung für die betroffenen Personen wäre eine verbindliche Relocation-Beteiligung vor allem ein dringend notwendiges politisches Signal des Bundesrates, dass er gewillt ist, den massiven Verschärfungen des EU-Paktes ein humanitäres Gegengewicht zu geben und einen verbindlichen Beitrag zu leisten.
- **Mehr Solidarität.** Bereits das bisherige Dublin-System produziert eine ungleiche Verantwortungsteilung zuungunsten der Länder an den EU-Aussengrenzen. Die Schweiz übernimmt dabei einerseits aufgrund ihrer geografischen Lage weniger Verantwortung und überstellte andererseits in den letzten Jahren rund 3.5-mal so viele Menschen via Dublin in einen anderen europäischen Staat als sie selbst übernahm. Die Schweiz «profitiert» in diesem Sinn in doppelter Hinsicht, während es zwischen den Aussengrenzstaaten zu einem *race to the bottom* punkto Aufnahme-, Unterbringungs- und Integrationsstandards sowie zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Wenn der Pakt wie vorgesehen umgesetzt wird, wird sich diese Dynamik sogar noch akzentuieren und dazu führen, dass weniger Schutzsuchende bis in die Schweiz gelangen oder anschliessend von hier in einen

² Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, fortan «Erläuternder Bericht», S. 224.



(Ersteinreise-)Staat überstellt werden können. In der Logik der EU-Kommission ist der Solidaritätsmechanismus deshalb in gewisser Weise das Gegenstück zu den Grenzverfahren – mehr Verantwortung für die Staaten an der Aussengrenze, dafür mehr Solidarität mit diesen Staaten durch das restliche Europa.

Der Bundesrat kommt in seiner Analyse des Solidaritätsmechanismus im erläuternden Bericht³ fast durchs Band zu denselben Erkenntnissen: Die Schweiz trage eine Mitverantwortung, dass die Grundrechte der Migrant:innen an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die «Belastungen» im Migrationsbereich sollten in Zukunft ausgewogener und gerechter verteilt werden. Eine wirksame Umsetzung des Solidaritätsmechanismus sei auch im Interesse der Schweiz. Er vergleicht den EU-Solidaritätsmechanismus mit dem Schweizer Verteilschlüssel zwischen den Kantonen und hebt den «Grundgedanken der Lastenteilung und der gegenseitigen Unterstützung» hervor und würdigt den Beitrag zur «Akzeptanz des Asylwesens». Trotz dieser klaren Analyse, der Beteiligung an früheren ad hoc-Lösungen zur Umsiedlung von Schutzsuchenden in Europa sowie Solidaritäts-Ankündigungen während den Pakt-Verhandlungen⁴ spricht sich der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage nicht für eine konkrete Beteiligung der Schweiz aus. Aus Sicht von HEKS ist dies unverständlich und inkohärent.

HEKS fordert eine verbindliche, stete und anteilmässige Beteiligung an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch Umsiedlungen von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten in die Schweiz.

Damit die Schweiz einen tatsächlichen, solidarischen Mehrwert für Staaten unter Migrationsdruck erzielt, muss sie dabei über (Dublin-)Selbsteintritte und vergleichbare Massnahmen⁵ hinausgehen und *zusätzlichen* Personen eine Einreise in die Schweiz ermöglichen, die sich nicht bereits auf Schweizer Staatsgebiet befinden. Für HEKS ist deshalb klar, dass unter den möglichen Formen der Solidarität Umsiedlungen klar im Vordergrund stehen müssen. Die EU legt den Bedarf an Umsiedlungen jährlich fest, wobei ein Mindestwert von 30'000 Umsiedlungen pro Jahr im EU-Regelwerk festgelegt wurde (Art. 12 AMM-VO). Daran haben sich die EU-Mitgliedstaaten anteilmässig zu beteiligen.

HEKS schlägt vor, die Grösse des Schweizer Relocation-Beitrags ebenfalls als Anteil des gesamteuropäischen Bedarfs an Umsiedlungen und nach demselben Schlüssel zu bestimmen.⁶

Finanzielle Solidaritätsleistungen sollen ergänzend erfolgen und dürfen keinesfalls dazu dienen, sich von der Pflicht zu entbinden, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche

³ Erläuternder Bericht, S. 217 und 222-224.

⁴ Der Bundesrat signalisierte den europäischen Partnern während den Verhandlungen im Juni 2023, dass sich die Schweiz mit anderen Dublin-Ländern solidarisch zeigen wolle: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-95611.html.

⁵ Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. *responsibility offsets*) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre.

⁶ Dieser ist in Art. 66 AMM-VO geregelt: Das Bruttoinlandprodukt sowie die Bevölkerungsgrösse jedes teilnehmenden Staates werden ins Verhältnis zu den gesamteuropäischen Zahlen gesetzt und zu je 50% gewichtet. Dadurch ergibt sich ein fairer und ausgewogener Verteilschlüssel, welcher sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch der Grösse der unterschiedlichen europäischen Länder Rechnung trägt. Die Berechnung des Schweizer Beitrags auf diese Weise stellt ausserdem sicher, dass Phasen von höherem oder tieferem gesamteuropäischem Bedarf adäquat berücksichtigt werden.



Finanzbeiträge der Schweiz müssen für klar definierte Zwecke gesprochen werden: zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zu Rechtsschutz sowie für Integrationsmassnahmen. Finanzielle Beiträge für die Grenzsicherung oder gar migrationsverhindernde Projekte lehnt HEKS ab, denn diese stehen in klarem Widerspruch zur Notwendigkeit solidarischer Ergänzungsmassnahmen.

Vorschlag HEKS:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund kann zur Unterstützung von Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind (Schengen-Staat), oder von Dublin-Staaten, namentlich wenn diese einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, folgende Massnahmen ergreifen:

- a. Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens;
- b. Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten;
- e. Aufnahme von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen/Dublin-Raum zum Vollzug der Wegweisung nach der Richtlinie 2001/40/EG;
- d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;
- e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

² Der Bund kann weitere Massnahmen ergreifen:

- a. ~~d.~~ Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, ~~Grenzverwaltung~~ und Asyl ~~in diesen oder in Drittstaaten~~;
- b. ~~e.~~ operative und technische Unterstützungsmassnahmen

3. Zwingende Selbsteintritte

Neben Umsiedlungen ist aus Sicht von HEKS eine Anpassung der Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die Möglichkeit dazu bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt.

HEKS schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert HEKS zwingende Selbsteintritte in den folgenden Konstellationen:



- Wenn das in der AMM-VO geregelte **Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert**. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht von HEKS dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung **keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich** ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine **Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist**, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine **Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern** würde.
- Wenn es sich um eine **unbegleitete minderjährige Person** handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine **verwandte Person**, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Mittels verschiedener Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate).

Hier fordert HEKS, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen.

HEKS regt in diesem Zusammenhang überdies an, die Möglichkeit der Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Falle einer Nicht-Überstellung aufzuheben. Die Kantone würden damit wieder mehr Spielraum erhalten, um Rücksicht auf besondere Vulnerabilitäten und Umstände nehmen zu können.

Vorschlag HEKS:

Art. 89b AsylG streichen.

4. Sichere Zugangswege

Über 120 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu



müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

Ein erster wichtiger Schritt wäre aus Sicht von HEKS die umgehende Wiederaufnahme des derzeit sistierten Resettlement-Programms.

Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen.⁷

Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; HEKS empfiehlt insbesondere gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.⁸

5. Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement

Die AMM-VO basiert auf den Grundlagen der Dublin-III-VO. An einigen Stellen wurden die bisherigen Vorgaben aus Sicht von HEKS verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Auf die aus Sicht von HEKS wesentlichen Aspekte wird im Folgenden einzeln eingegangen.

5.1 Familien

HEKS begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. HEKS bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht HEKS jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüessen sind aus Sicht der HEKS die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht von HEKS für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. HEKS fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene (z.B. in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE) festgehalten werden.

⁷ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet.

⁸ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie SFH, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf.



Vorschlag HEKS:

Art. 73c VZAE (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, nachprüfbar und hinreichend detailliert sind.

5.2 Übergeordnetes Kindesinteresse

In Bezug auf die Zuständigkeit für unbegleitete Minderjährige sieht die AMM-VO eine Beweislastumkehr vor: Bisher wurde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH⁹ bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten derjenige Staat als zuständiger Mitgliedstaat gesehen, in dem der «letzte» Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO, in denen es um die Zusammenführung des unbegleiteten Kindes mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwenden nicht mehr die Formulierung «sofern es dem Kindeswohl dient», wie im früheren Art. 8 Dublin-III-VO, sondern «sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft».

Aus Sicht von HEKS handelt es sich dabei um eine Beweislastumkehr und damit eine Abkehr von der Priorisierung des Kindeswohls – obwohl die vorrangige Beachtung des Kindeswohls in Erwägungsgrund 46 AMM-VO noch immer explizit erwähnt wird und aufgrund des übergeordneten Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention ohnehin immer vorrangig beachtet, werden muss. Erwägungsgrund 53 AMM-VO hält zudem an der Formulierung «wenn dies dem Wohl des Kindes dient» fest. Entsprechend geht HEKS davon aus, dass das SEM die Anwendung dieser Artikel in der Praxis nicht verändern wird und seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommt.

Erwägungsgrund 53 AMM-VO beinhaltet zudem folgende Formulierung: «Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten.» In dieser Formulierung fehlt der Hinweis, dass dies nur unter Berücksichtigung des Kindeswohls gelten soll. Der Vorrang des Kindeswohls wird jedoch in Erwägungsgrund 46 AMM-VO spezifisch erwähnt, entsprechend muss aus Sicht von HEKS davon ausgegangen werden, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendung auswirkt.

5.2.1 Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention

Art. 25 Abs. 5 AMM-VO stellt eine Abkehr von der aktuell geltenden Regelung in Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO dar. Diese neue Regelung sieht im Falle der Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten im Sinne von Art. 25 Abs. 2 und 3 AMM-VO als zuständigen Mitgliedstaat denjenigen vor, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz **zuerst registriert** wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient. Bisher

⁹ EuGH, Urteil MA, BT, DA, C-648/11 vom 6. Juni 2013.



wurde im genannten Fall derjenige Mitgliedstaat als zuständig angesehen, in dem das letzte Asylgesuch gestellt wurde, sofern dies dem Kindeswohl dient. Die Regelung von Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Die neue Regelung wendet sich deshalb auch von der Rechtsprechung des EuGH¹⁰ und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab.

HEKS sieht diese Abkehr als rechtswidrig an und fordert das SEM auf, in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern weiterhin auf das Asylgesuch einzutreten, sofern dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Um die Vorgaben der UN-KRK einzuhalten, muss dies ein zwingendes Kriterium für den Selbsteintritt sein.

Die Notwendigkeit eines Selbsteintritts im Sinne des Kindeswohls zeigt auch die Formulierung in Erwägungsgrund 53 AMM-VO: «Hat der unbegleitete Minderjährige in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass es nicht dem Kindeswohl dient, ihn auf der Grundlage einer individuellen Würdigung in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, so sollte dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des neuen Antrags zuständig werden.»

5.2.2 Inhaftierung von Kindern

Erwägungsgrund 65 AMM-VO erwähnt die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen, sofern eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient. **Aus Sicht von HEKS kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. HEKS fordert, auf die Inhaftierung von Kindern, das heisst, Personen unter 18 Jahren, generell zu verzichten.¹¹ Entsprechend fordert HEKS auch den vollständigen Verzicht auf die Inhaftierung von Eltern.**

5.3 Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

5.3.1 Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation

In Art. 18 AMM-VO werden die Folgen von Verstössen gegen die in Art. 17 AMM-VO vorgesehenen Pflichten des Antragstellers und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden festgelegt. Dabei wird unter anderem geregelt, dass im Falle eines Verstosses und sobald der Nichteintretensentscheid zugestellt wurde, die betroffene Person in keinem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem er sich gemäss Art. 17 Abs. 4 AMM-VO aufzuhalten hat,

¹⁰ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

¹¹ Vgl. dazu auch Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return* vom 16. November 2017, Rn. 10 ff., abrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf>.



Anspruch auf die gemäss Art. 17 bis Art. 20 der Aufnahme-RL zu gewährenden Aufnahmebedingungen hat. Unterabsatz 2 von Art. 18 Abs. 1 AMM-VO präzisiert dann, dass dennoch ein Lebensstandard im Einklang mit Unionsrecht und internationalen Pflichten gewährleistet werden muss.

HEKS weist darauf hin, dass die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in der Schweiz bereits heute auf einem Minimalniveau ausgestaltet sind, so dass eine Herabstufung der Aufnahmebedingungen in jedem Fall als unverhältnismässig anzusehen und deshalb unzulässig ist.

5.4 Tonaufnahme der persönlichen Anhörung

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (in der Schweiz aktuell «Dublin-Gespräch» genannt) eine Tonaufnahme vorgesehen. Aus Sicht von HEKS ist die Verwendung von Tonaufnahmen grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz¹² zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

In der Schweiz ist für Beschwerden im Asylverfahren lediglich eine Beschwerdeinstanz vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet jedoch grundsätzlich auf persönliche Anhörungen, obwohl in einem grossen Teil der relevanten Verfahren die Glaubhaftigkeit der beschwerdeführenden Person zu bewerten ist.

HEKS sieht deshalb einen Vorteil in der Tonaufnahme der persönlichen Anhörungen (Dublin-Gespräch) sowie auch in Anhörungen in anderen Verfahrensschritten. Dies unter dem Vorbehalt, dass sich Asylsuchende in allen Verfahrensschritten gegen die Verwendung der Tonaufnahme aussprechen können, ohne dadurch ihre Mitwirkungspflicht zu verletzen. In jedem Fall soll weiterhin eine schriftliche Protokollierung der Anhörungen erfolgen.

Gemäss dem erläuternden Bericht soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe unter anderem regeln, ob die Tonaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll (Art. 26 Abs. 3bis 3quarter lit. A VE-AsylG). **HEKS fordert zwingend auf Verordnungsstufe vorzusehen, dass Tonaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen.**

HEKS begrüsst ebenfalls, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben (Art. 26 Abs. 3bis). **HEKS fordert aber, dass dieser Zugang keinesfalls dazu dienen darf, die Anwesenheit der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung gemäss Art. 22 AMM-VO zu ersetzen.**

Weiter muss aus Sicht von HEKS zwingend an der bisherigen Praxis festgehalten werden, dass eine schriftliche Zusammenfassung der persönlichen Anhörung erstellt wird und die Rechtsvertretung der asylsuchenden Person Gelegenheit hat, auf fehlerhafte Übersetzungen, Missverständnisse oder andere sachliche Fehler hinzuweisen und ergänzende - für

¹² Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.



die Erhebung des relevanten Sachverhalts - Angaben zu machen. Schliesslich muss die Tonaufnahme nach der persönlichen Anhörung auf Antrag an die asylsuchende Person und deren Rechtsvertretung ausgehändigt oder elektronisch zugänglich gemacht werden. Die vorgesehene Gewährung des Akteneinsichtsrechts vor Ort (Abhören der Aufnahme) widerspricht dem Beschleunigungsgebot des schweizerischen Asylverfahrens.

Vorschlag HEKS:

Art. 26 Abs. 3bis - 3quater und 4 VE-AsylG

3bis Die Befragung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/1351 erfolgt vor dem Dublin-Verfahren (Art. 26b). Sie wird auf Ton aufgenommen und zudem schriftlich zusammengefasst. Die asylsuchende Person ist darüber vorgängig zu informieren. Die Tonaufnahme ist Bestandteil der **Akte. Akteneinsicht, welche vor Ort gewährt wird.**

3ter **Ist die asylsuchende Person mit der Tonaufnahme nicht einverstanden, ist darauf zu verzichten und ein ordentliches Protokoll zu erstellen.** Der Bundesrat kann festlegen, in welchen **weiteren** Fällen auf eine Aufnahme ausnahmsweise verzichtet werden kann.

[..]

Art. 29 AsylG Anhörung zu den Asylgründen

[..]

3 **Die Anhörung wird auf Ton aufgenommen. Die Asylsuchenden sind darüber zu informieren. Sollte eine asylsuchende Person mit der Tonaufnahme nicht einverstanden sein, wird darauf verzichtet und stattdessen ein Protokoll geführt.** Dieses wird von den Beteiligten unterzeichnet.

5.4.1 Rechtsbehelfe

Art. 43 AMM-VO könnte so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

HEKS gibt zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde so nicht ausgehebelt und nach wie vor eingeklagt werden können. Die vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als symbolpolitisches Zugeständnis zu werten.

Aus Sicht von HEKS müssen sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Die vom



EuGH in diversen Urteilen¹³ gesprochenen subjektiven Rechte auf die korrekte Anwendung der Verordnung haben zudem weiterhin Bestand. Für HEKS ist klar, dass die uneingeschränkte Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung haben und nur durch aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden könnten.

HEKS spricht sich gegen die entsprechende ausdrückliche Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus.

Vorschlag HEKS:

Art. 107a, Abs. 4 VE-AsylG streichen.

5.4.2 Haft zum Zweck der Überstellung

Weitere Neuerungen betreffen die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung, deren Dauer sich verkürzt, während die Haftgründe ausgeweitet werden. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird neu als zusätzlicher Haftgrund erwähnt (Art. 44 Abs. 2 AMM-VO).

HEKS fordert, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung wie in der AMM-VO vorgesehen nur als letzte Massnahme angewendet wird. Da die Inhaftierung von Kindern nie dem Kindeswohl dient, fordert HEKS – wie bereits erwähnt – den generellen Verzicht der Inhaftierung von Kindern sowie von Familien oder Elternteilen.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMM-VO ist eine Einzelfallprüfung der Haft und Haftdauer notwendig. Diese muss auch begründet werden. In der Praxis wird die Dublin-Haft pauschal und mit der maximalen Haftdauer angeordnet, ohne diese zu begründen. Eine pauschale Kurzbegründung von Ausländerhaft genügt auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.¹⁴ **HEKS fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen werden.**

Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt,¹⁵ dass die aktuelle Dauer der Vorbereitungshaft von sieben Wochen in Art. 76a Abs. 3 lit. A AIG den Vorgaben der Dublin-III-VO widerspricht. Nach dem völkerrechtlichen Verständnis der Haftarten besteht in der Dublin-III-Verordnung keine Lücke, weshalb die Verlängerung der Haftdauer um eine Woche im nationalen Recht auf einer falschen Prämisse beruht. Da die völkerrechtliche Norm der abweichenden nationalen Regelung aufgrund der menschen- oder freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug auch dann vorgeht, wenn der schweizerische Gesetzgeber davon abweichen wollte, bestand von vornherein kein Raum für eine Verlängerung der Haftdauer von sechs auf sieben Wochen. Dennoch wird im AIG mit der

¹³ Z.B. EuGH, Urteil Karim, [C-155/15](#) vom 7. Juni 2016; Urteil Ghezelbash, Urteil [C-63/15](#) vom 7. Juni 2016; Urteil Mengesteab Urteil [C-670/16](#) vom 26. Juli 2017; Urteil Shiri, Urteil [C-201/16](#) vom 25. Oktober 2017; Urteil I, S, [C-19/21](#) vom 1. August 2022; Urteil B, F und K, [C 323/21](#), [C 324/21](#) und [C 325/21](#) vom 12. Januar 2023.

¹⁴ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

¹⁵ VGer Zürich, VB.2024.00340 vom 25. Juli 2024.



gleichen Begründung erneut eine zusätzliche Woche vorgesehen. Dies ist mit den Vorgaben der AMM-VO nicht vereinbar und entsprechend europarechtswidrig. **HEKS fordert, dass die Regelung in Art. 76a Abs. 3 lit. a angepasst wird.**

Vorschlag HEKS:

Art. 76a VE-AIG

Abs. 3: Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

a. ~~vier~~ **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme sowie die Abfassung des Entscheides und dessen Eröffnung;

[..]

Abs. 6: Die Anordnung der Dublin-Haft sowie die Haftdauer müssen individuell begründet werden.

Art. 44 Abs. 5 AMM-VO gibt den Mitgliedstaaten die Auswahl, die gerichtliche Überprüfung der Dublin-Haft auf Antrag hin oder von Amtes wegen vorzunehmen. **HEKS fordert, dass die Überprüfung der Dublin-Haft von Amtes wegen vorgenommen werden soll. Im Verfahren über die Haftanordnung soll Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.**

Im Minimum fordert HEKS, dass Personen, die sich in Haft befinden, unmittelbar über ihre Möglichkeit der Haftüberprüfung informiert werden und ihnen eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.

Vorschlag HEKS:

Art. 80a AIG

Abs. 3: Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft wird **von Amtes wegen auf Antrag der inhaftierten Person** durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. ~~Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.~~

Abs. 3^{bis}: Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde der inhaftierten Person, die noch keine Rechtsvertretung hat, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

5.4.3 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen im Falle von Flüchtigkeit und Verweigerung sowie Verhinderung von Überstellungen sollen auf bis zu drei Jahre verlängert werden können (Art. 46 AMM-VO). Ausserdem werden bei den Überstellungsfristen zusätzliche Gründe zur Verlängerung eingefügt.

HEKS sieht die Verlängerung des Überstellungszeitraums sowie die Ausweitung der Tatbestände als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert



diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen bezüglich Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse der die Asylgesuche prüfenden Staaten.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist und die Ausweitung der Gründe für eine Verlängerung sind aus Sicht von HEKS unverhältnismässig und ziehen negative Konsequenzen für die betreffenden Personen, für ihre psychische Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration nach sich.

HEKS fordert deshalb die restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Des Weiteren fordert HEKS, dass Massnahmen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit getroffen werden, denn diese Verlängerungen sind nicht den asylsuchenden Personen anzulasten. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert HEKS klare und transparente Regelungen auf Verordnungs- oder Weisungsebene für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Schliesslich wurden auch die Gründe für die Annahme einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet und präzisiert. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer sogenannten Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert HEKS eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt HEKS an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**

6. Umsetzung Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren¹⁶ soll der Erstüberprüfung von Ausländer:innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konsellationen im Landesinneren.

Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert HEKS wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängigen Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

6.1 Unabhängiger Rechtsschutz

Das Screening wird in der Schweiz Teil der Vorbereitungsphase des beschleunigten Asylverfahrens sein. Der Entwurf des Bundesrates sieht jedoch vor, dass die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst *nach* Abschluss des Screenings gewährleistet wird (allgemeine Regelung vorgesehen in Art. 102h Abs. 1 sowie für Verfahren am Flughafen in Art. 22 Abs. 7

¹⁶ HEKS verwendet die Begriffe synonym. Vor der offiziellen Übersetzung durch die EU im Sommer 2024 war auch in deutschsprachigen Kommentaren in der Regel vom Screening-Verfahren die Rede.



VE-AsylG). **Aus Sicht von HEKS ist die vorliegende Lösung nicht nachvollziehbar und aus den folgenden Gründen unbedingt zu korrigieren:**

- Erstens widerspricht es dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016, wonach jeder asylsuchenden Person *ab Beginn der Vorbereitungsphase* und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet (geregelt in Art. 102h Abs. 1 AsylG). Der Rechtsschutz dient als wichtiges Bindeglied zwischen den Asylsuchenden und den übrigen Akteur:innen des Verfahrens.
- Zweitens braucht es den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen. Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem «eine Mitwirkung der Rechtsvertretung» im Sinn von Art. 102j AsylG (Teilnahme der Rechtsvertretung) notwendig ist. Asylsuchende müssen adäquat über den Ablauf der Verfahren und ihre Rechte – darunter das Recht, ein Asylgesuch zu stellen – informiert werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, wenn ein:e Ausländer:in während des Screenings kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Überprüfungsverordnung (Überprüfungs-VO)¹⁷). Ausserdem ist das Screening ein relevanter Verfahrensschritt, denn die dort gemachten Angaben werden in den nachgelagerten Verfahren verwendet.¹⁸ So ist beispielsweise die Dokumentation von Familienangehörigen im Schengen-Raum essenziell, da dies im späteren Verfahren zu einer Familienzusammenführung oder einer Relocation führen kann (Art. 17 Abs. 1 (g) Überprüfungs-VO). Nur der Einbezug der unabhängigen Rechtsschutzakteure kann zudem sicherstellen, dass Asylsuchende wirksam von ihrem Recht Gebrauch machen können, Fehler im Screening-Formular zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 Überprüfungs-VO). Der unabhängige Rechtsschutz soll zudem Freiheitsbeschränkungen und die Unterbringung der betroffenen Personen überprüfen können.
- Drittens ist es essenziell, dass der unabhängige Rechtsschutz – der über mehr Erfahrung und Expertise bezüglich Vulnerabilitäten verfügt – beim wichtigen Vulnerabilitäts-Screening involviert ist. Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 denn auch explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang erinnert HEKS daran, dass die Schweiz in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert wurde, unter anderem vom Europarat¹⁹ (GRETA), dem UNHCR²⁰ und der

¹⁷ Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

¹⁸ Wenn kein Rechtsschutz involviert ist, ist davon auszugehen, dass es sich nicht um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt – in diesem Fall dürfen die Erkenntnisse des Screenings in nachgelagerten Verfahren nicht verwendet werden.

¹⁹ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round, 20. Juni 2024, aufrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>.

²⁰ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, aufrufbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf.



Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter²¹ (NKVF). Die Identifizierung von Vulnerabilitäten ist ein sensibles und komplexes Verfahren, das spezielle Fähigkeiten und besondere Aufmerksamkeit erfordert.

Der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes hat Folgeimplikationen für den Ort des Screenings, respektive die zuständige Behörde. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass grundsätzlich die Kantone für die Durchführung des Screenings zuständig sind – ausser, wenn eine Person unmittelbar nach Aufgriff und vor Beginn des Screenings um Asyl ersucht. In diesem Fall erfolgt das Screening in einem Bundesasylzentrum (BAZ) durch den Bund.

Beim Screening in BAZ wäre der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aufgrund der bestehenden Strukturen einfach sicherzustellen. Im Falle eines Screenings in den Kantonen wären beispielsweise zusätzliche Mandate an die kantonalen Rechtsberatungsstellen denkbar. In jeder Variante sind die zusätzlichen Aufgaben des Rechtsschutzes im AsylG (Kapitel 8) zu ergänzen und finanziell zu entschädigen.

6.2 Festhaltung

Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Asylsuchenden der zuständigen Behörde «während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen». Dies gilt sowohl beim Screening am Flughafen als auch beim Screening im Hoheitsgebiet und bereits der Transfer in ein BAZ wird vom Bund «begleitet» (Art. 9b und 9c VE-AIG). Wenn Ausländer:innen ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahren verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie ausnahmsweise kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-AIG).

Aus Sicht von HEKS ist in der Umsetzungsvorlage des Bundesrates nicht klar geregelt, wie das «zur Verfügung stehen» beim Screening im Hoheitsgebiet erfolgen soll. Insbesondere ist nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen kann, wie eine Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen unter welchen Bedingungen untergebracht werden sollen.

HEKS fordert dafür eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung der Festhaltung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog – insbesondere was die Gefahr vermeintlichen Untertauchens anbelangt.

Beim Verfahren am Flughafen gibt HEKS zu bedenken, dass bereits die bisherige Dauer von maximal 60 Tagen einen sehr langen Zeitraum für eine Festhaltung und einen grossen

²¹ NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Dezember 2022, aufrufbar unter: <https://ba-ckend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>.



Einschnitt in die Rechte der betroffenen Personen darstellt. Das Screening soll deshalb im Rahmen dieser 60 Tage erfolgen – eine Verlängerung auf 67 Tage wäre unverhältnismässig.

Vorschlag HEKS:

Art. 22 VE-AsylG

[..]

8 Die asylsuchende Person kann am Flughafen oder ausnahmsweise an einem anderen geeigneten Ort längstens **60** ~~67~~ Tage festgehalten werden. Nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid kann die weitere Festhaltung in einem Ausschaffungsgefängnis erfolgen.

6.3 Gegenstand der Überprüfung

6.3.1 Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität

Die Überprüfungs-VO enthält in Art. 8 Abs. 5 eine Liste an Punkten, welche während des Screenings überprüft werden sollen. Der Bundesrat übernimmt diese Liste und will sie an drei Stellen in nationales Recht überführen (in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG, Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG und Art. 26 Abs. 1^{quater} a VE-AsylG). Dabei weicht er jedoch dreimal von der EU-Regelung ab: Während die EU-Verordnung als zweites Element eine «vorläufige Prüfung der Vulnerabilität» vorsieht, will der Bundesrat eine «vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit» vornehmen.

HEKS fordert, dass die Formulierung an jene der EU-Verordnung angepasst wird, denn der Schutzbedarf ist erst in einem nachfolgenden, umfassenden Asylverfahren abzuklären.

Vorschlag HEKS:

Art. 9b Abs. 2 VE-AIG und Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG

Das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung richtet sich nach der Verordnung (EU) 2024/1356. Es beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der ~~Schutzbedürftigkeit~~ Vulnerabilität;

[..]

Art. 26 Abs. 1^{quater} a VE-AsylG

Die Überprüfung gemäss den Absätzen 1bis und 1ter beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der ~~Schutzbedürftigkeit~~ Vulnerabilität;

[..]



6.3.2 Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg

Bei den vorgesehenen Befragungen bestehen aus Sicht von HEKS in den verschiedenen Konstellationen, in denen in der Schweiz ein Screening zur Anwendung kommt, aktuell noch Unklarheiten und uneinheitliche Regelungsvorschläge.

HEKS fordert deshalb eine explizite Klärung, dass in allen Konstellationen die Befragungen zum Reiseweg und zu den Asylgründen erst nach dem Screening erfolgen.

Weiter schlägt HEKS vor, dass in Art. 9c (Screening auf dem Hoheitsgebiet) analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.

6.4 Ausgang Screening

6.4.1 Rückkehrentscheidung

Dass das Screening mit einer Rückkehrentscheidung enden kann, wenn Ausländer:innen kein Asylgesuch stellen, wird vom Bundesrat im Vorentwurf nur schwammig adressiert – in den vorgeschlagenen Anpassungen in AIG und AsylG wird in Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich festgehalten, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

HEKS fordert eine Präzisierung im Gesetz, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann.

6.4.2 Anfechtbarkeit

Aus Sicht von HEKS muss jede Entscheidung aus dem Screening in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Es braucht eine entsprechende Ergänzung im Gesetz.

6.5 Grundrechtsmonitoring

HEKS betont die Wichtigkeit des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der gemäss Art. 10 der Überprüfungs-VO in jedem Schengen-Staat einzurichten ist. Dieser soll die Einhaltung des Völkerrechts und der Grundrechte während des Screenings sicherstellen. Aus Sicht von HEKS kommen der Unabhängigkeit sowie der Wirksamkeit des entsprechenden Organs grösste Bedeutung zu. Es ist deshalb sicherzustellen, dass dieses in der Schweiz mit ausreichend Ressourcen ausgestattet wird und seinen Empfehlungen Folge geleistet wird.

Der Zugang zu allen relevanten Personen, Orten und Dokumenten, die Ausstattung mit ausreichenden finanziellen Mitteln sowie die Befugnis, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben, sind in Art. 10 der Überprüfungs-VO allesamt explizit geregelt. In Art. 21b VE-AsylG fehlen diese Elemente jedoch. **HEKS fordert deshalb, dass sämtliche Aspekte des Art. 10 der Überprüfungs-VO in Art. 21b VE-AsylG aufgenommen werden, damit ein wirksamer Schutz der Grundrechte im Rahmen des Monitorings gewährleistet werden kann.**



Die Überprüfungs-VO sieht den Einbezug *mehrerer Akteur:innen* in den Überwachungsmechanismus explizit vor (Art. 10 Abs. 2). HEKS fordert deshalb, dass Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG entsprechend angepasst wird.

Vorschlag HEKS:

Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die zuständigen **n** Stellen **n** benennen.

7. Umsetzung Eurodac-Verordnung

Eine wichtige Rolle kommt im EU-Pakt auch der revidierten Eurodac-Verordnung (Eurodac-VO)²² zu. Die bisherige Fingerabdruck-Datenbank wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Es werden von deutlich mehr Personengruppen – unter anderem von Kindern ab sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) – zusätzliche, hochsensible Daten wie Gesichtsbilder und Reisedokumente gespeichert. Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird um Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet. Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Datenbanken der EU verknüpft und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht.

Aus Sicht von HEKS ist diese massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst problematisch. Das vernetzte System der Interoperabilität mit Zugriffsrechten für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und untergräbt deren grundlegende Datenschutzrechte. Die geplanten Datenbearbeitungen sind aus Sicht von HEKS unverhältnismässig. Je grösser der zugriffsberechtigte Personenkreis, desto grösser werden auch die Risiken für Datenlecks und damit verbunden möglicherweise schwerwiegende Gefährdungen der betroffenen Personen.

8. Subsidiärer Schutz

Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht HEKS die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. **HEKS fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.**

HEKS fordert seit langem einen einheitlichen, langfristigen humanitären Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen.²³ Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

²² Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten

²³ Vgl. HEKS, Stellungnahme, «Humanitärer Schutz» statt «vorläufige Aufnahme», 3. Oktober 2022, <https://www.heks.ch/media/humanitaerer-schutz-statt-vorlaeufige-aufnahme>.



HEKS setzt sich unabhängig von der Übernahme der in dieser Vernehmlassung relevanten Gesetzesanpassungen in erster Linie für eine generelle Verbesserung und Vereinheitlichung des F- und S-Status ein.²⁴ Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus ist ergänzend dazu zu sehen.

9. Krisenverordnung

Die Krisenverordnung (Krisen-VO) ist für die Schweiz nur in Teilen relevant. Diese betreffen Abweichungen von den Fristen der AMM-VO. Daneben sieht die Verordnung für gewisse Fälle erhöhter Migrationsherausforderungen oder höherer Gewalt Möglichkeiten zur Abweichung von gesetzlichen Vorgaben vor.

HEKS fordert, dass die Schweiz in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweicht.

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht HEKS insbesondere die sogenannte Instrumentalisierung von Migrant:innen kritisch – sowohl den Begriff als auch die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten. Situationen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern höchst wahrscheinlich werden. Seit Jahren dokumentieren zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU. Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf ein faires Asylverfahren untergraben. Selbst wenn Migration als Druckmittel verwendet werden sollte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt.

Weder die EU noch Schweiz dürfen derartige Situationen als Rechtfertigung missbrauchen, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Empfehlungen.

Freundliche Grüsse

Walter Schmid
Präsident des Stiftungsrats

Karolina Frischkopf
Direktorin

²⁴ Vgl. HEKS, Stellungnahme, Entwicklungen beim Status «Vorläufige Aufnahme», 27. September 2024, <https://www.heks.ch/medien/entwicklungen-beim-status-vorlaeufige-aufnahme>.

PROCEDURE DE CONSULTATION

PACTE DE L'UE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

L'OIM se félicite que la Suisse adopte le pacte européen sur la migration et l'asile, et pour un système de migration et d'asile plus résilient qui protège également les droits des personnes en déplacement. Le pacte constitue une avancée majeure sur la voie d'une approche plus globale de la gestion des migrations en Europe.

L'OIM va suivre de près la mise en œuvre effective des instruments législatives et des systèmes concernés, en faisant une coordination étroite avec l'UNHCR et les autres parties prenantes impliquées au niveau régional et national. En tant que membre actif du Forum consultatif Frontex sur les droits fondamentaux, l'OIM s'engage à soutenir ses États membres dans l'amélioration des mécanismes nationaux afin de renforcer les procédures de surveillance des droits de l'homme.

L'OIM souhaite attirer l'attention des autorités suisses sur la nécessité d'organiser des formations appropriées concernant la nouvelle procédure de filtrage aux frontières extérieures, notamment pour sensibiliser aux vulnérabilités liées aux migrations et à l'identification des situations vulnérables (traite des personnes, violences liées au genre etc.).

L'OIM a observé l'impact positif des mesures de solidarité, comme la deuxième contribution crédit-cadre migration de la deuxième contribution suisse à l'UE, dans la cohésion des certains Etats Membres soumis à des pressions migratoires (Grèce, Chypre, Italie, Bulgarie, etc.). Aussi, l'OIM souligne l'importance pour la Suisse des contributions au mécanisme de solidarité afin de soulager les pays le plus touchés par les flux migratoires aux frontières extérieures de l'Espace Schengen afin d'assurer un bon fonctionnement du système Dublin.

A propos de la planification et la prévision, il faut faire davantage pour améliorer l'accès et l'analyse des données, la visualisation des données et la narration non seulement des tendances et des modèles migratoires, mais aussi de leur relation avec la situation des marchés du travail, des économies, des transformations démographiques et du changement climatique. L'OIM peut soutenir les efforts de data for insight et de prospective

avec des autres acteurs européens (par exemple, le Centre de Recherche Commun de la UE) et suisses.

Alors que les Etats Membres de l'UE et la Suisse s'apprêtent à rendre le Pacte opérationnel, et considérant les multiples facteurs (internes et externes) inconnues, l'OIM offre son soutien pour sa mise en œuvre fondée sur les droits.

Depuis plusieurs années, l'OIM collabore avec tous les Etats Membres de la UE ainsi qu'avec la Suisse dans les domaines du retour volontaire, les droits fondamentaux, la gestion de frontières, et la protection des personnes vulnérables (migrants en situation irrégulière, avec des problèmes de santé, victimes de traite de personnes ou de violence de genre, etc.) :



IOM Information
Sheet 2024.pdf

En Europe, l'OIM soutient 13 Etats en matière **d'immigration** et de **gestion des frontières**. Ce soutien comprend des activités avec les gardes-frontières et les garde-côtes des pays européens sur la réadmission, la médiation culturelle, la police de proximité, les services de facilitation des visas, la détention et les alternatives à la détention, entre autres.

Depuis 2023, l'OIM soutient également le Ministère grec de l'asile et de la migration dans la mise en place de son bureau des droits fondamentaux, tout en soutenant le Mécanisme indépendant de surveillance des frontières en Croatie. Un tel mécanisme a été rendu obligatoire pour tous les États membres de l'UE par le récent règlement sur le filtrage, dans le cadre du Pacte européen sur les migrations et l'asile. L'OIM jouera un rôle important mais neutre en aidant les États membres à mettre en place et à gérer ces mécanismes. Plusieurs États membres de l'UE ont déjà demandé à l'OIM de les aider à rédiger leurs **plans nationaux de mise en œuvre du pacte**.

La **médiation culturelle** est un service essentiel que l'OIM fournit à plusieurs Etats européens (Espagne, Italie, Irlande, Pologne) en aidant la police des frontières et les fonctionnaires de l'immigration à communiquer avec les migrants lorsqu'ils arrivent dans le pays (que ce soit de manière régulière ou irrégulière). Les médiateurs culturels sont des professionnels de l'OIM qualifiés et formés qui parlent les langues nationales du pays dans lequel ils travaillent, tout en parlant une gamme variée de langues étrangères parlées par les migrants. Ils sont pour la plupart eux-mêmes des immigrants réguliers, et ils aident considérablement les autorités nationales à communiquer, à enregistrer les migrants et à comprendre les procédures et les devoirs, tout en rassurant les migrants. L'Italie a 185

médiateurs culturels répartis sur 29 sites dans le pays (plus de 80 langues et dialectes) y compris Lampedusa. Enfin, en Pologne ou au Portugal, nos médiateurs culturels travaillent dans les centres de rétention administrative, ce qui a considérablement amélioré l'atmosphère et l'environnement de travail pour les migrants et les fonctionnaires locaux, tout en réduisant le nombre d'incidents.



Cultural mediation
2 - pager_.pdf

L'aide au retour volontaire et réintégration : Les capacités de longue date de l'OIM en matière de programmes de retour volontaire et de réintégration seraient mises à la disposition de ceux qui souhaitent rentrer. Pour la mise en œuvre de retours et de réintégrations fondés sur des principes, sûrs et dignes, l'OIM pourrait s'engager à diffuser des informations, à fournir des conseils en matière de retour et une médiation culturelle, à identifier les vulnérabilités et les orientations correspondantes, à fournir un hébergement avant le retour, à réserver des billets d'avion, à organiser l'aide au transit, à assurer la coordination avec les pays d'accueil pour l'aide après l'arrivée et la réintégration, à renforcer les capacités des parties prenantes du retour et de la réintégration, à servir d'intermédiaires honnêtes pour les pays participants, à collecter et à analyser des données, à promouvoir des cadres de suivi et d'évaluation pour des politiques et des programmes fondés sur des données probantes et des éléments probants.

En ce qui concerne la Suisse, l'OIM a soutenu la **vérification des documents** pour plusieurs ambassades et consulats suisses à l'étranger ; et a travaillé en étroite collaboration avec le DFAE sur un projet visant à intégrer les droits de l'homme dans la gestion des frontières.

Finalement, le Pacte pourrait être une bonne occasion pour la Suisse d'améliorer la coopération technique avec les États membres de l'UE en matière de gouvernance des frontières, en renforçant leurs capacités et en faisant des échanges des meilleures pratiques suisses.



**Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche
zwischen der Schweiz und der EU betreffend
die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU)
2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU)
2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)
(Weiterentwicklungen des Schengen- und des
Dublin-/Eurodac-Besitzstands)**

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Nationalkommission **Justitia et Pax**

Fribourg, 12. November 2024

Fribourg, 12.11.2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax (J+P) ist eine Stabskommission der Schweizer Bischofskonferenz (SBK). Wir haben den Auftrag, in Zusammenarbeit mit anderen kirchlichen und weltlichen Institutionen einen Beitrag zur Förderung von Gerechtigkeit und Frieden innerhalb unseres Landes und in der Welt zu leisten. Wir tun dies auf der Grundlage eines christlichen Menschen- und Weltbildes, zentral sind dabei Menschenwürde und die Menschenrechte. Im Mittelpunkt unserer Überlegungen steht immer die Frage, welche Folgen unsere Entscheidungen für die am meisten Benachteiligten und Ärmsten haben (Option für die Armen).

Vor diesem Hintergrund nehmen wir gerne die Gelegenheit wahr, unsere Überlegungen zu den neuen Regelungen für eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in die Vernehmlassung zu geben. Wir können uns dabei nur auf wesentliche Punkte konzentrieren und beziehen uns bei unseren Überlegungen auf die Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), die wir in ihrer Stossrichtung grundsätzlich und in ihren Forderungen konkret unterstützen.

1. Grundsätzliche Überlegungen

Die Migrations- und Asylpolitik der EU ist gekennzeichnet von Abschreckung und Abwehr. Während die EU-Aussengrenzen durch verschiedenste Massnahmen abgeschottet werden, besteht innerhalb der EU eine grösstmögliche Reisefreiheit. Die Schweiz ist fest in das europäische System eingebunden – sie trägt und finanziert die EU-Politik mit.

Für Schutzsuchende wird es folglich immer schwieriger, auf legalem Weg in die EU einzureisen. Die Schweiz profitiert von diesem EU Migrations- und Asylopakt, zumal Rückführungen im Rahmen des Dublin-Agreements in Erstaufnahmeländer in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben.

Die Gründe für eine Suche nach Schutz und Hilfe sind vielfältig, sie haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen und werden auch in Zukunft weiter zunehmen. Eine Antwort auf diese Herausforderungen, die einseitig auf Abschottung, Abschreckung und Abwehr setzt, ignoriert die Not der Flüchtenden und ist mit menschenrechtlichen Überlegungen nicht vereinbar. Flüchtlinge und Schutzsuchende dürfen nicht unter Generalverdacht (Wirtschaftsflüchtlinge, Scheinasylanten etc.) gestellt werden.

Die nun von der EU vorgelegten neuen Verordnungen verschärfen diese Politik der Abschottung und Abschreckung. Es besteht die Gefahr, dass das Recht auf Asyl in unverantwortlicher Weise eingeschränkt und die Sicherheit im EU-Binnenraum über den dringend nötigen Schutz für Geflüchtete gestellt wird.



Wir fordern deshalb, dass bei der Umsetzung in der Schweiz der verbleibende nationale Spielraum genutzt wird, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre menschenrechtlich begründeten Ansprüche in den Vordergrund zu stellen.

2. Der EU-Pakt zu Asyl und Migration (GEAS)

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl werden neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die jedoch das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht adressieren: Bereits das heutige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beinhaltet Rechte und Pflichten. Die Problematik besteht in der mangelhaften Einhaltung der Regeln durch die europäischen Staaten, zum Beispiel in Bezug auf eine adäquate und rechtmässige Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Die Annahme, dass sich die Einhaltung der neuen Regelungen mit dem EU-Pakt nun verbessert, ist daher aus Sicht von J+P nicht realistisch, zumal diese noch komplizierter sind als die bisherigen.

Um möglichst unattraktiv für Schutzsuchende zu sein, unterlaufen Staaten an der EU-Aussengrenze teilweise systematisch Standards und Garantien in puncto Aufnahme, Unterbringung und Integration. Diese Praxis, die auch vor Zurückweisungen, unmenschlicher Behandlung und Menschenrechtsverletzungen keinen Halt macht, ist unter keinen Umständen zu rechtfertigen.¹ Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem hätte mit der vorliegenden Reform besser adressiert werden müssen. Doch ein Kernbestandteil des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsuchende Person zuerst eingereist ist – bleibt mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten (insbesondere den Grenzverfahren) und geänderter Regelungen (u.a. verlängerte Zuständigkeiten) insgesamt sogar noch zunehmen. Der Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umsiedlungen ist deshalb zur besseren Verteilung von Verantwortung aus menschenrechtlicher Sicht dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüßen. J+P kritisiert jedoch, dass der Pakt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit verschafft, sich genau davon loszukaufen.

In der öffentlichen Diskussion um Missstände im aktuellen GEAS nimmt zudem die sog. Sekundärmigration viel Raum ein. Verschiedene Neuregelungen sollen dazu führen, dass insbesondere Staaten an der EU-Aussengrenze Weiterreisen stärker unterbinden und länger in der Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen bleiben. So wird etwa die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates endet, mit Art. 33 der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)² von zwölf auf neu 20 Monate verlängert. Daneben führen Änderungen in der Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL)³ dazu, dass die Weiterreise von Asylsuchenden stärker bestraft wird. Aus Sicht von J+P setzt der EU-Pakt auch hier an der falschen Stelle an: Weiterreisen sind vielfach eine Reaktion auf schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen.

¹ In den Medien und von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen werden immer wieder aus menschenrechtlicher Sicht unhaltbare Zustände bei Unterbringung, Rechtsvertretung und im gesamten Prozessmanagement vorgebracht.

² Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.

³ Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

3. Massive Verschärfungen auf Kosten des Flüchtlingsschutzes

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl reformiert die EU die gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend. Zu den Kernelementen der Reform gehören:

- *unzulängliche Schnellverfahren an den EU-Aussengrenzen*
- *unter faktischen Haftbedingungen,*
- *wovon selbst Familien mit Kindern nicht ausgenommen werden,*
- *und eine verstärkte Kooperation mit vermeintlich sicheren Drittstaaten.*

In verschiedenen Ausnahmefällen können mit der anstehenden Reform die bereits heute tiefen Standards weiter abgesenkt werden. Der Kern des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsuchende Person zuerst eingereist ist – bleibt derweil weitgehend unangetastet, obschon dies zu einer äusserst ungleichen Aufteilung der Verantwortung unter den europäischen Ländern führt. Mehr noch: Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen wie Italien oder Griechenland dürfte insgesamt sogar noch zunehmen. Aus menschenrechtlicher Sicht sind diese Verschärfungen nicht akzeptabel, sie schaffen ein System von Menschen mehrerer Klassen:

- Menschen im EU-Binnenraum,
- Menschen aus Drittstaaten, deren berufliche Qualifikationen durchaus gefragt sind und die deshalb einreisen dürfen,
- und Menschen, die Schutz suchen und bei uns Asyl beantragen wollen, durch die Abschottung an den Aussengrenzen der EU aber davon abgehalten werden.

Aus menschenrechtlichen Überlegungen, aufgrund der humanitären Tradition der Schweiz und aufgrund dessen, dass die Schweiz Depositarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention ist, setzt sich J+P dafür ein, dass von offizieller Schweizer Seite ein klares Bekenntnis zum Flüchtlingsschutz vertreten wird.

4. Folgerungen und Forderungen

In rechtlicher Hinsicht stellen für die Schweiz als assoziiertes Schengen-/Dublin-Mitglied Teile der Reform – darunter insbesondere die Screening-Verordnung, die neue Eurodac-Verordnung sowie der Ersatz der Dublin-III-Verordnung – Weiterentwicklungen des Schengen-Dublin-Besitzstandes dar. Sie trägt damit eine politische Verantwortung dafür, dass menschenrechtliche Standards und der vorgegebene rechtliche Rahmen eingehalten werden. Dazu gehört aus Sicht von J+P, dass die vielfältigen Fluchtgründe und Gründe für eine Schutzsuche bei uns anerkannt werden und die Schweiz entsprechend ihrer humanitären Tradition vorhandene Handlungsspielräume nutzt. Sie kann damit einen gewissen Vorbildcharakter innerhalb des Schengen/Dublin-Raums bekommen.



Auf dem Hintergrund der vorgenannten Überlegungen ergeben sich für die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax bei der Anwendung und Umsetzung des EU-Asyl- und Migrationspakts folgende Forderungen:⁴

1. **Solidarität mit Asylsuchenden und Flüchtlingen ist dringend geboten.** Es braucht aus Sicht von J+P von der Schweiz ergänzende Massnahmen der *Solidarität* und *Humanität*. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am EU-*Solidaritätsmechanismus* zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. *Dublin-Selbsteintritt*. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, Not und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Die Schweiz ist deshalb gefordert mehr reguläre Zugangswege zu schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

Ein erster wichtiger Schritt wäre die umgehende Wiederaufnahme des derzeit sistierten *Resettlement-Programms*. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von *humanitären Visa* anpassen.⁵ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; J+P fordert insbesondere gleiches Recht auf *Familienzusammenführung* für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.⁶ Und schliesslich sind legale Einreisemöglichkeiten in die Schweiz durch die Wiedereinführung des *Botschaftsasyls* zu schaffen.

2. **Verbesserungen bei Umsetzung sind gefordert.** Es braucht aus Sicht von J+P deutliche Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben, die die Schweiz übernehmen muss (Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen). Angesichts der möglichen Verlängerung der

⁴ Wir stützen uns dabei wesentlich auf die Forderungen in der Vernehmlassungsantwort der SFH, vgl. Ziff.2 u. 4 und tragen diese mit.

⁵ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet.

⁶ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SF_H_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie SFH, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SF_H_Position_Humanaer_Schutz_d_final.pdf.



Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, fordert J+P einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem fordern wir den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens. Des Weiteren muss das Kindeswohl jederzeit gewahrt sein, und Personen unter 18 Jahren sowie Familien dürfen nicht in Administrativhaft genommen werden. J+P fordert, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der AMM-VO vorgesehene Dauer hinausgeht.

3. **Subsidiären Schutz übernehmen.** Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht J+P die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. J+P fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «*subsidiärer Schutz*» analog zur EU-Gesetzgebung.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist ein einheitlicher, langfristiger humanitärer Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, geboten. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Fribourg, 12.11.2024

Wolfgang Bürgstein
Generalsekretär J+P



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. November 2024

08.03.04/hof

Vernehmlassung betreffend Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands); Stellungnahme des Vorstands der KKJPD

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2024 laden Sie uns ein, uns zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt zu äussern. Der Vorstand der KKJPD bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussert sich wie folgt:

Der Vorstand der KKJPD begrüsst die Weiterentwicklungen des vorliegenden Schengen- und Dublin-/Eurodac-Besitzstands im Grundsatz und steht der Übernahme durch die Schweiz positiv gegenüber. Die damit verfolgten Ziele der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europa zu reduzieren, werden ausdrücklich unterstützt. Dem Vorstand der KKJPD ist ein funktionierendes Dublin-System ein zentrales Anliegen. Nachdem das bestehende System bei hohem Migrationsdruck auch Schwächen gezeigt hat und teilweise nicht mehr richtig funktioniert, sind gewisse Anpassungen dringend nötig. Bei der innerstaatlichen Umsetzung stellen sich jedoch noch einige Fragen, auf welche wir im Folgenden gerne kurz eingehen. In jedem Fall ist darauf zu achten, dass die Übernahme der neuen Regelungen mit anderen innerstaatlichen Arbeiten zur Verbesserung des Asylsystems in der Schweiz (z.B. der Gesamtstrategie Asyl) koordiniert wird und die Interdependenzen zu jeder Zeit berücksichtigt werden. Zudem erlauben wir uns den allgemeinen Hinweis, dass die Neuerungen mit einem Mehraufwand insbesondere für die kantonalen Polizei- und Migrationsbehörden einhergehen.

1. Bundesbeschluss zur Übernahme der AMMR-Verordnung und der Krisenverordnung

Art. 44 und 45 der «Asylum and Migration Management Regulation» (AMMR-Verordnung) sehen eine kürzere Dublin-Haft und einen neuen Haftgrund vor. Die Dublin-Vorbereitungshaft dauert neu maximal vier Wochen, anstatt bisher sechs Wochen, und die Dublin-Ausschaffungshaft wird von sechs auf fünf Wochen verkürzt. Diese Bestimmungen sind als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz zwingend zu übernehmen. Die Verkürzung der Haftdauer hat zur Folge, dass sich der Zeitdruck auf die beteiligten Behörden zusätzlich erhöht.

Es erscheint daher umso wichtiger, dass der Spielraum bei den neuen Möglichkeiten bei der Dublin-Haft von der Schweiz konsequent genutzt wird. Neu wird als Haftgrund die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgenommen. Dies begrüssen wir ausdrücklich. Dieser neue Haftgrund sollte bei der innerstaatlichen Umsetzung möglichst grosszügig ausgelegt werden, damit er auch bei Personen, die durch wiederkehrende Kleinkriminalität auffallen, angewendet werden kann.

Neu ist zudem nicht mehr «erhebliche Untertauchungsgefahr» sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» als Haftgrund vorausgesetzt. Auch diese Änderung sollte innerstaatlich so umgesetzt werden, dass die zuständigen Behörden einen möglichst grossen Ermessensspielraum erhalten. Für einen effizienten Vollzug ist die Anwesenheit der betroffenen Personen eminent wichtig.

Art. 46 der AMMR-Verordnung sieht neu eine Verlängerung der Frist zur Überstellung an den zuständigen Dublin-Staat auf drei Jahre (bisher 18 Monate) vor, wenn die Asylsuchende Person während des Dublin-Verfahrens untertaucht. Wir begrüssen und unterstützen die Verlängerung dieser Frist.

In der Krisenverordnung geregelt ist eine rasche Aktivierung von Solidaritätsmassnahmen (z.B. Aufnahme von Schutzsuchenden, finanzielle Beiträge, Entsendung von Personal), die wiederum in der AMMR-Verordnung geregelt sind. Die Krisenverordnung ermöglicht es, in Krisenzeiten von Bestimmungen in der AMMR-Verordnung, der Asylverfahrensverordnung oder der Aufnahmeleitlinie abzuweichen. Vor allem bei erhöhtem Migrationsdruck auf andere Schengen-/Dublin-Staaten kann der Bund zur solidarischen Unterstützung dieser Staaten oder von Drittstaaten gestützt auf Art. 114 Abs. 1 Bst. b Asylgesetz (AsylG) beschliessen, sich an einem Solidaritätsmechanismus der EU Staaten zu beteiligen. Die Schweiz täte dies aber freiwillig, d.h. es besteht kein Zwang, die Krisenverordnung zu übernehmen. Insofern handelt es sich hier um einen politischen Entscheid, den die Schweiz zu fällen hat. Der Vorstand der KKJPD befürwortet eine Beteiligung an diesem Mechanismus im Grundsatz, allerdings unter der Bedingung, dass die Kantone vor einer konkreten Aktivierung in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Der vorgesehene Art. 114 Abs. 1 Bst. b AsylG ist entsprechend anzupassen.

2. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Die Übernahme der Eurodac-Verordnung ist als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands zwingend und die meisten Bestimmungen sind direkt anwendbar. Der Umfang der erfassten Daten und deren Anwendung soll erweitert werden. Dies wird vom Vorstand der KKJPD grundsätzlich begrüsst. Wir erlauben uns aber darauf hinzuweisen, dass die kantonalen Behörden damit zahlreiche neue Datenerfassungsaufgaben erhalten, was zu Mehrbelastungen führt.

3. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die Umsetzung der neuen Überprüfungsverordnung bedarf einer reibungslosen Zusammenarbeit verschiedener Akteurinnen und Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Die Konsequenzen und Auswirkungen dieser neuen Regelung sind zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend abschätzbar. Gemäss Vorentwurf sollten aber sämtliche Personen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Schweiz aufhalten, von der zuständigen kommunalen oder kantonalen Polizeibehörden überprüft werden. Dies würde erhebliche zusätzliche Ressourcen erfordern und ist ineffizient. Wir erachten es beispielsweise als wenig zielführend, dass an der Grenze aufgegriffene Migrantinnen und Migranten in jedem Fall den kantonalen Behörden zur Überprüfung übergeben werden sollen. Es wäre effizienter, diese Kompetenz dem Bundesamt für Zoll- und Grenzsicherheit (BAZG) zu übertragen, um unnötige Leerläufe zu verhindern. Zudem funktioniert beispielsweise das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt nur, wenn das BAZG die Personen an der Grenze weiterhin selbstständig identifiziert und überprüft. Die pauschale Übertragung der daraus resultierenden Vollzugsaufgaben auf die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden erachtet der Vorstand der KKJPD als nicht zielführend. Er lehnt den entsprechenden Art. 9c AIG in der vorliegenden Fassung deshalb ab. Bei der innerstaatlichen Umsetzung muss noch einmal überprüft werden, welche Stellen auf Ebene des Bundes und der Kantone diese Aufgaben sinnvollerweise übernehmen können. Falls die Kantone in diesem Bereich die Aufgaben des Bundes übernehmen, müssten diese zusätzlichen Aufwände durch den Bund entschädigt werden. Das Gleiche gilt für den vorgeschlagenen Art. 21 Abs. 1 und Art. 21a VE-AsylG, welcher die Begleitung von Asylsuchenden durch die Polizei in die

Bundesasylzentren vorsieht. Auch diese Bestimmung erscheint dem Vorstand der KKJPD nicht zielführend; er lehnt diese in der vorliegenden Form ab.

Schliesslich ist für den Vorstand der KKJPD der Einbezug der beteiligten kantonalen Akteurinnen und Akteure bei der Erarbeitung der neuen Prozesse unerlässlich.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der erwähnten Punkte und die gute Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Ribaux', with a long horizontal flourish extending to the right.

Alain Ribaux
Co-Präsident

Der Präsident

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundesrat Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch,
helena.schaer@sem.admin.ch,
gael.buchs@sem.admin.ch,
michelle.truffer@sem.admin.ch

Bern, 12. November 2024

Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das titelerwähnte Vernehmlassungsverfahren und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die KKPKS begrüsst und unterstützt die Übernahme der Regelungen des EU-Migrations- und Asylpaktes dem Grundsatz nach, welche als Weiterentwicklungen des Dublin-Besitzstandes ohnehin zu einem grossen Teil bindend für die Schweiz sind. Der Pakt beinhaltet verschiedene Massnahmen, die auch aus polizeiooperativer Sicht sinnvoll und nachhaltig erscheinen, um den bestehenden Herausforderungen im Migrations- und Asylbereich begegnen zu können (bspw. erweiterte Abfragebefugnisse gemäss Art. 110c Abs. 1 lit. e VE-AIG). Indes lässt die vorgesehene Umsetzung für die KKPKS einige Fragen offen und dürfte in gewissen Bereichen aufgrund der vorgesehenen Kompetenzverteilung und der damit verbundenen vorherzusehenden Mehrbelastung für die Kantone kaum tragbar sein. Grundsätzlich kritisch sieht die KKPKS den Ansatz, die aus der Übernahme der Schengen- bzw. Dublin-Weiterentwicklung resultierenden Aufgaben pauschal – auch dort, wo es um Aufgaben im Kontext Asyl geht – den Kantonen zu übertragen (vgl. insbesondere auch die Ausführungen zu Art. 9c sowie Art. 21 Abs. 1 und Art. 21a VE-AsylG). Dies zumal der EU-Migrations- und Asylpakt dies in keiner Weise vorschreibt. Sollten nichtsdestotrotz sämtliche entsprechende Vollzugsaufgaben zulasten der Kantone anfallen, würde sich, namentlich im Kontext Asyl, die Frage der Entschädigung durch den Bund stellen. Eine einseitige Kompetenz- und Aufgabenübertragung zulasten der Kantone wäre zwingend angemessen zu entschädigen. Nicht zuletzt wären die zur Umsetzung erforderlichen Teilprozesse präzise und nachvollziehbar zu formulieren und die Nutzung von Synergien zwischen Bund und Kantonen zu ermöglichen.



Der Präsident

Auf die konkreten problematischen Aspekte der Vorlage wird im Folgenden vertieft einzugehen sein, wobei dem Aufbau der erläuternden Berichts gefolgt wird, ohne dass sich daraus *per se* eine inhaltliche Priorisierung ergeben würde.

Vorlage 1 (AMMR- und Krisenverordnung)

Art. 76a Abs. 1 Bst. a und c und Abs. 3 VE-AIG

Die Verkürzung der Höchstdauer von 7 auf 4 Wochen für die Vorbereitungshaft (Abs. 3 Bst. a) und von 6 auf 5 Wochen für die Dublin-Ausschaffungshaft (Abs. 3 Bst. c) – eine für die Schweiz bindende Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstandes – könnte sich aus Sicht der KKPKS als problematisch erweisen. Bereits die heute bestehenden Fristen erfordern eine enge Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren. Mit der vorgesehenen und bindenden Verkürzung dieser ohnehin knappen Fristen wird eine noch engere Koordination notwendig sein, um zu verhindern, dass Personen nach Ablauf der Fristen aus der Administrativhaft entlassen werden müssen und gegebenenfalls untertauchen, bevor ihre Wegweisung, Ausweisung bzw. Wiederaufnahme vollzogen werden konnte. Dies ist nach Ansicht der KKPKS mit Blick auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu verhindern. Die in Art. 74 AIG vorgesehenen Massnahmen stellen in dieser Hinsicht in vielen Fällen keinen wirksamen Ersatz für eine Inhaftierung dar. In diesem Zusammenhang wäre eine grosszügige Auslegung des neuen Haftgrunds der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Abs. 1 Bst. a 2. Teilsatz) sowie die Berücksichtigung der legislatorischen Anpassung der Vorraussetzung für die Dublin-Haft nach Abs. 1 Bst. a (1. Teilsatz), wonach nur noch «Fluchtgefahr» und nicht mehr eine «erhebliche Untertauchungsgefahr» gegeben sein muss, ausdrücklich zu begrüssen.

Vorlage 3 (Eurodac-Verordnung)

Art. 109k ff. AIG / Art. 102a VE-AsylG

Die KKPKS begrüsst, dass in Zukunft die biometrischen Daten von mehr Personen, die illegal die Grenzen des Schengenraums überschreiten oder sich illegal in der Schweiz aufhalten, erfasst werden sollen. Allerdings wird die Erfassung der Daten von Kindern ab 6 Jahren (statt wie bisher ab 14 Jahren) sowie die neue Erfassung von Gesichtsbildern zu einer erheblichen zusätzlichen Arbeitsbelastung für die Kantonspolizeien führen. Der Zusatzaufwand ist sowohl finanzieller (u.a. Erwerb der notwendigen Erfassungsgeräte) als auch personeller Natur.

Art. 109l Abs. 2 VE-AIG

Die vorgesehene Formulierung des Absatzes lässt befürchten, dass in der Praxis die vom BAZG zu erfassenden unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländer zur Bestimmung einer Vertrauensperson ausschliesslich den kantonalen Behörden übergeben werden. Mit der Folge, dass die finanziellen und personellen Belastungen für die Kantone steigen werden. Die KKPKS würde es begrüssen, wenn das BAZG analog dem bereits heute bestehenden Verfahren bei Weigungsverfügungen (Art. 64 Abs. 4 AIG) die kantonale Behörde betreffend Beizug einer Vertrauensperson kontaktieren würde, die Erfassung der biometrischen Daten aber eigenständig sicherstellt. Die entsprechende Regelung müsste sich aus dem Gesetzestext oder der Botschaft unmissverständlich ergeben.

Art. 109l Abs. 10 Bst. b VE-AIG

Der Wortlaut und die Einschränkung «die Grenzposten der kantonalen Behörden» ist aus Sicht der KKPKS zu überprüfen. Viele kantonalen Polizeibehörden verfügen nämlich über keine Grenzposten im eigentlichen Sinne mehr. Zudem sollte eine Eurodac-Abfrage generell durch sämtliche Polizeibehörden möglich sein.

Der Präsident

Art. 109^{quater} Abs. 1 Bst. d VE-AIG / Art. 102a^{quater} Abs. 1 Bst. d VE-AsylG

Es erschliesst sich der KKPKS nicht, warum die übrigen städtischen Polizeibehörden keinerlei Abgleiche respektive Abfragen im Eurodac beantragen bzw. machen können. Zumindest die grösseren städtischen Polizeikorps sind regelmässig auch zuständig für die Verhütung von schweren Straftaten gemäss Abs. 1 der genannten Artikel (bspw. Stadtpolizei St. Gallen). Kleinere städtische Polizeikorps (bspw. Chiasso), welche im Gesetzesentwurf explizit aufgeführt sind, verfügen indes nicht über die entsprechenden Kompetenzen. Entsprechend regt die KKPKS eine offenere Formulierung im Hinblick auf die städtischen Polizeikorps an, welche es allen städtischen Polizeikorps, die zur Verhütung der genannten Straftaten ermächtigt sind, erlaubt, einen Abgleich vorzunehmen.

Art. 109^{quinquies} VE-AIG

Der Vorentwurf sieht vor, dass die Überprüfung der Fingerabdrücke und Gesichtsbilder bei Treffern in Eurodac von einer Spezialistin oder einem Spezialisten durchgeführt werden muss und das SEM die Qualifikationen, über welche diese verfügen müssen, bestimmt. Für die kantonalen Polizeibehörden wäre es wichtig zu wissen, welche Qualifikationen vorzuweisen sind und dass das SEM erstere diesbezüglich miteinbezieht. Darüber hinaus muss auch sichergestellt werden, dass die kantonalen Polizeibehörden bei Bedarf eine entsprechende Ausbildung in Anspruch nehmen können.

Vorlage 4 (Überprüfungsverordnung)

Art. 73 Abs. 1 Bst. d und 2^{bis} Bst. c VE-AIG

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Überprüfungsverordnung sieht der Vorentwurf vor, die Möglichkeit zu schaffen, die zu überprüfenden Personen festzuhalten, wenn sie ihre Mitwirkungspflichten verletzen oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen. Aus polizeilicher Sicht begrüsst die KKPKS diese neue Möglichkeit, stellt jedoch fest, dass die meisten Kantone aktuell und möglicherweise in naher Zukunft nicht über genügend Haftplätze verfügen, um diese Bestimmung konsequent umzusetzen.

Art. 103c Abs. 2 Bst. g / Art. 108e Abs. 2 Bst. f / Art. 109a Abs. 2 Bst. i / Art. 110b^{bis} VE-AIG

Die Inbetriebnahme verschiedener Informationssysteme auf europäischer Ebene (PORTIS, EES, ETIAS, C-VIS, CIR) wird für die Polizeikorps sowie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich mit den Systemen vertraut machen müssen, einen erheblichen Ausbildungsbedarf mit sich bringen. Hier ist ein koordinierter und nachvollziehbarer Informationsfluss von grosser Relevanz. Die KKPKS begrüsst die Gewährung des Zugangs zu diesen Systemen durch die Kantons- und Gemeindepolizeien im Allgemeinen indes ausdrücklich.

Art. 9c VE-AIG

Die KKPKS ist der Ansicht, dass die Überprüfung und insbesondere die Erfassung biometrischer Daten einen Schritt in die richtige Richtung darstellt, indem sie eine systematischere Dokumentation von Personen ermöglicht, die sich illegal im Schengen-Raum und in der Schweiz aufhalten.

Gemäss Vorentwurf sollten aber sämtliche Personen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Schweiz aufhalten, von den zuständigen kommunalen oder kantonalen Polizeibehörden überprüft werden. Dies würde erhebliche zusätzliche Ressourcen in Form von Personal, Aus- und Weiterbildungsbedarf, Haftplätzen, Transportfahrzeugen, Unterbringungs- und Erfassungsinfrastruktur erfordern. Die meisten kommunalen und kantonalen Polizeikorps verfügen nicht über solche Ressourcen und auch nicht über das notwendige Know-How. Die umfangreichen Überprüfungsmassnahmen würden nach Ansicht der KKPKS auch Gesundheitskontrollen, Prüfungen der Vulnerabilität und die

Der Präsident

Verweisung ins entsprechende Verfahren beinhalten. Hierbei handelt es sich nicht um polizeiliche Kompetenzen und ein Aufbau solcher Kompetenzen bei der Polizei lässt sich sachlich nicht rechtfertigen.

Dies zumal die Überprüfungsverordnung ((EU) 2024/1356) nicht vorschreibt, welche Behörden für die Umsetzung verantwortlich sind. Die KKPKS erachtet demnach eine pauschale Übertragung der aus der Übernahme der Schengen-Weiterentwicklung resultierenden diesbezüglichen Aufgaben – gerade auch im Asylbereich – als problematisch. Aus Sicht der KKPKS sollten diese Aufgaben zwingend von den für den Vollzug des AIG zuständigen Migrationsbehörden oder vom Bund (bspw. vom SEM) übernommen werden. Gegebenenfalls könnte in den Grenzkantonen auch das BAZG gewisse Aufgaben übernehmen. Des Weiteren erscheint die Übergabe von vom BAZG aufgegriffenen Personen an die Kantons- bzw. Gemeindepolizeien für die KKPKS nicht nachvollziehbar. Mittelfristig könnte allenfalls auch die Schaffung eines neuen zentralen und vom Bund getragenen Instruments bspw. analog dem norwegischen Identifikationszentrum ([Nasjonalt ID-senter – Norwegian ID Centre](#)) in Betracht gezogen werden, welches mit dieser Aufgabe betreut werden könnte.

Sollten die Vollzugsaufgaben nichtsdestotrotz von den Kantonen übernommen werden müssen, stellt sich im Asylbereich zwingend die Frage der Entschädigung durch den Bund. Wenn die kantonalen Behörden Kompetenzen des Bundes tragen müssen, sind diese Aufgaben angemessen zu entschädigen. Darüber hinaus wäre auch die Nutzung von Synergien zwischen Bund und Kantonen zu prüfen. Schliesslich wäre es aus operativer Sicht notwendig, die für die Umsetzung der neuen Aufgaben erforderlichen Prozesse genau zu definieren.

Analoges hat im Hinblick auf die Absätze 6 und 7 Art. 9b VE-AIG und die entsprechende Überprüfung an den Schengen-Aussengrenzen zu gelten.

Art. 21 Abs. 1 und Art. 21a VE-AsylG

Die KKPKS steht der Begleitung von Asylsuchenden durch die Kantonspolizeien in die Bundesasylzentren (BAZ) aus mehreren Gründen sehr kritisch gegenüber. Erstens wirft die geplante Umsetzung die Frage der Verhältnismässigkeit auf. Es erscheint in der Tat problematisch, eine Person möglicherweise unter Zwang zu begleiten, wenn sie dann im BAZ sowieso nicht festgehalten werden kann und womöglich gleich nach ihrer Ankuft wieder abtaucht. Zweitens wären noch Haftungsfragen zu klären, so beispielsweise in Bezug auf Personen, welche während des Transports allenfalls Verletzungen erleiden oder gar sterben, weil sie sich beispielsweise zur Wehr gesetzt haben. Drittens würde eine solche Begleitung erhebliche Ressourcen binden, in einigen Fällen in einem solchen Ausmass, dass eine Umsetzung kaum möglich wäre. Man stelle sich z.B. die Situation vor, dass eine Person in der Simplonregion kontrolliert wird und erklärt, einen Asylantrag stellen zu wollen. Gemäss Vorentwurf sollte die Person – wahrscheinlich von zwei Polizistinnen oder Polizisten – bis zum BAZ in Boudry im Kanton Neuenburg begleitet werden. Schliesslich sind die meisten kommunalen und kantonalen Polizeikorps nicht mit den notwendigen Fahrzeugen ausgestattet. Es ist tatsächlich kaum vorstellbar, dass Fahrzeuge, die für den Gefangenentransport vorgesehen sind, für diesen Zweck verwendet werden könnten. Nicht zuletzt scheint es sich bei einer allfälligen Begleitung ohnehin eher um eine Bundeskompetenz zu handeln.

Im Übrigen scheint der Vorentwurf auch hier weitergehen zu wollen als es die Umsetzung der einschlägigen EU-Verordnung vorsieht. In der Verordnung (EU) 2024/1356 steht nämlich nicht, dass zwingend eine Begleitung erfolgen muss.



Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales
Conferenza delle e dei comandanti delle polizie cantonali

Der Präsident

Aus diesem Grund sowie aus den oben genannten Gründen regt die KKPKS an, die entsprechenden Bestimmungen in Art. 9b Abs. 6 und 7 VE-AIG, Art. 9c Abs. 4 und 5 VE-AIG, Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG sowie Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG ersatzlos zu streichen bzw. die Kompetenzen und damit verbundenen Aufgaben beim Bund zu verankern.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Der Präsident

Cocchi
Matteo
95PKHJ

Firmato
digitalmente da
Cocchi Matteo
95PKHJ
Data: 2024.11.14
09:42:04 +01'00'

Matteo Cocchi, Kdt Kantonspolizei Tessin

Kopie: Mitglieder der KKPKS, GS KKJPD

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	Kommentar EU-Pakt zu Migration und Asyl	5
3.1	Fragwürdiger Lösungsansatz	5
3.2	Massive Verschärfungen	6
3.3	Umsetzungsspielraum der Schweiz.....	8
4	Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität	8
4.1	Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt	8
4.2	Selbsteintritte	11
4.3	Sichere Fluchtwege.....	12
5	Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement	13
5.1	Familie	13
5.2	Kinder	14
5.2.1	Kindeswohl hat Vorrang	14
5.2.2	Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention.....	15
5.2.3	Inhaftierung von Kindern.....	15
5.3	Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien	16
5.3.1	Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation	16
5.3.2	Tonaufnahme der persönlichen Anhörung.....	16
5.4	Haft zum Zweck der Überstellung	18
5.5	Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen.....	19
6	Umsetzung Überprüfungsverordnung	21
6.1	Involvierte Akteur:innen	21
6.2	Unterbringung und Haft.....	23
6.3	Gegenstand der Überprüfung	24
6.3.1	Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität	24
6.3.2	Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg	25
6.4	Ausgang Screening	26
6.4.1	Rückkehrentscheidung	26
6.4.2	Anfechtbarkeit.....	26

7	Subsidiärer Schutz	26
8	Abschliessende Bemerkungen.....	27
8.1	Grundrechtsmonitoring	27
8.2	Krisen-VO	27

1 Einleitung

Das von der NGO National Coalition Building Institute NCBI lancierte Flüchtlingsparlament Schweiz (FP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme, sie fokussiert sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl¹, im Mai 2024 wurde der Pakt nach langen Verhandlungen von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat betrifft diese Reform auch die Schweiz. Sie soll einzelne Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen. Für die Umsetzung braucht es Anpassungen im Schweizer Recht, insbesondere im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und im Asylgesetz (AsylG), welche Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung bilden. Die Vorlage des Bundesrates sieht überdies vor, dass die Schweiz sich freiwillig und punktuell am Solidaritätsmechanismus des EU-Paktes beteiligen kann, welcher nicht zum Schengen- oder Dublin-Besitzstand gehört, aber ein Kernelement der europäischen Reform ist.

2 Das Wichtigste in Kürze

Das FP steht der Verabschiedung des EU-Pakts auf europäischer Ebene kritisch. Es kritisiert, dass auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete und einer eigentlich zu begrüßenden Koordination auf europäischer Ebene massive Verschärfungen eingeführt werden. Bei der Schweizer Umsetzung muss der verbleibende nationale Spielraum unbedingt ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Das FP fordert deshalb insbesondere:

- **Solidarität notwendig.** Es braucht aus Sicht des FP von der Schweiz ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am EU-Solidaritätsmechanismus zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. Dublin-Selbsteintritten. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.
- **Verbesserungen bei Umsetzung gefordert.** Daneben braucht es aus Sicht des FP etliche Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben, die die Schweiz übernehmen muss (Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen). Angesichts der möglichen Verlängerung der Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der

¹ Wobei einzelne Elemente aus einem gescheiterten Reformvorschlag von 2016 übernommen wurden.

Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, fordert das FP einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem fordert das FP den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens, dass das Kindeswohl jederzeit berücksichtigt und gewahrt wird und dass Personen unter 18 Jahren sowie Familien nicht in Administrativhaft genommen werden. Das FP fordert, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der AMM-VO vorgesehene Dauer hinausgeht.

- **Subsidiären Schutz übernehmen.** Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht das FP die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. Das FP fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung. Dabei gilt es auch die Erkenntnisse aus dem Evaluationsbericht zum Schutzstatus S vom Juni 2024 zu berücksichtigen.

3 Kommentar EU-Pakt zu Migration und Asyl

Aus Sicht des FP löst der neue EU-Pakt die bestehenden Probleme im Umgang mit Migration und Asyl in Europa nicht, führt jedoch auf Kosten des notwendigen Schutzes für Geflüchtete zu massiven Verschärfungen. Das FP kritisiert den Fokus auf Abschottung, Härte und Migrationsabwehr, welcher den gesamten Pakt prägt.

3.1 Fragwürdiger Lösungsansatz

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl werden neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die jedoch das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht adressieren: Bereits das heutige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beinhaltet Rechte und Pflichten. Die Problematik besteht in der mangelhaften Einhaltung der Regeln durch die europäischen Staaten, zum Beispiel in Bezug auf die adäquate Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Die Annahme, dass sich die Einhaltung der neuen Regelungen mit dem EU-Pakt nun schlagartig verbessert, ist daher aus Sicht des FP nicht realistisch, zumal diese noch komplizierter sind als die bisherigen.

Um möglichst unattraktiv für Schutzsuchende zu sein, unterlaufen Staaten an der EU-Aussengrenze teilweise systematisch Standards und Garantien punkto Aufnahme, Unterbringung und Integration. Diese Praxis, die auch vor Zurückweisungen, unmenschlicher Behandlung und Menschenrechtsverletzungen keinen Halt macht, ist unter keinen Umständen zu rechtfertigen. Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem hätte mit der vorliegenden Reform trotzdem besser adressiert werden müssen. Doch ein Kernbestandteil des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsuchende Person zuerst eingereist ist – bleibt mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten (insbesondere den Grenzverfahren, siehe Kapitel 3.2) und geänderter Regelungen (u.a. verlängerte Zuständigkeiten) insgesamt sogar noch zunehmen. Der Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umverteilungen ist deshalb zur besseren Ausgleich von Verantwortung

dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüssen. Das FP kritisiert jedoch, dass der Pakt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit verschafft, sich genau davon loszukaufen.

In der öffentlichen Diskussion um Missstände im aktuellen GEAS nimmt zudem die sog. Sekundärmigration viel Raum ein. Verschiedene Neuregelungen sollen dazu führen, dass insbesondere Staaten an der EU-Aussengrenze Weiterreisen stärker unterbinden und länger in der Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen bleiben. So wird etwa die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates endet, mit Art. 33 der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)² von zwölf auf neu 20 Monate verlängert. Daneben führen Änderungen in der Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL)³ dazu, dass die Weiterreise von Asylsuchenden stärker bestraft wird. Aus Sicht des FP setzt der EU-Pakt auch hier an der falschen Stelle an: Weiterreisen sind vielfach eine Reaktion auf schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen. Ausserdem versuchen Menschen in Länder zu gelangen, in denen Sie bereits Familienangehörige und Bekannte haben – auch solche Weiterreisen sind zu begrüssen, ist eine gelingende Integration viel wahrscheinlicher, wenn man bereits auf lokale Kontakte zurückgreifen kann.

3.2 Massive Verschärfungen

Ein primäres Ziel der Reform ist eine drastische Triage an den Schengen-Aussengrenzen, um die Zahl der Schutzsuchenden, die in Europa überhaupt noch Zugang zu fairen Asylverfahren erhalten sollen, auf ein Minimum zu reduzieren. Diesem Ziel steht das FP äusserst kritisch gegenüber – oberste Prämisse einer jeden Regelung, national und international, sollte der Zugang von vulnerablen Personen zu Schutz und fairen Verfahren, die sich an den Grundrechten orientieren, sein.

In den neuen Grenzverfahren sollen Schutzsuchende – Erwachsene, Familien, Kinder – während des gesamten Verfahrens von der Registrierung bis zur Rückführung faktisch interniert werden. Trotz des einstigen Versprechens der EU-Kommission, «No more Morias⁴» zuzulassen, hat Europa damit abgeschiedene, geschlossene Massenhaftlager beschlossen.⁵ Dabei hat die Praxiserfahrung der letzten Jahre immer wieder gezeigt, dass Asylverfahren an den Grenzen weder fair noch sorgfältig sind und Schutzbedürfnisse nicht erkannt werden.⁶ Die Abgeschiedenheit der Grenzzentren erschwert den Zugang von medizinischem und psychologischem Personal, Rechtsberatung und -vertretung sowie Dolmetschenden. Inhaftierungen wirken sich negativ auf die psychische Gesundheit der Schutzsuchenden aus, und es besteht eine ständige Gefahr der Überbelegung und katastrophaler

² Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.

³ Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

⁴ Euronews, EU migration chief vows new pact will stop overcrowded refugee camps, 22. September 2020, aufrufbar unter: www.euronews.com/my-europe/2020/09/22/eu-migration-chief-vows-new-pact-will-stop-overcrowded-refugee-camps.

⁵ Die FP weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der EuGH 2020 in einem Urteil zu den ungarischen Transitzonen auch dann von einer «Haft» ausging, als theoretisch die Ausreise zurück in einen Drittstaat möglich war, dies aber zur Einstellung des Asylverfahrens geführt hätte.

⁶ Siehe z. B. European Asylum Support Office (EASO, neu EUAA), Policies and practices regarding border procedures in EU+ countries, April 2019, S. 3 ff., aufrufbar unter: www.statewatch.org/media/documents/news/2019/apr/eu-easo-border-procedures-report.pdf.

Zustände in den Zentren. Statt sich vom gescheiterten «Hotspot»-Ansatz⁷ zu verabschieden, zementiert die EU diesen als Fundament der vorliegenden Reform. Sie folgt damit der Agenda migrationskritischer Stimmen, anstatt sich kompromisslos an den Menschenrechten und der Flüchtlingskonvention zu orientieren.

Die neuen Verfahren an der Aussengrenze beabsichtigen eine Beschleunigung der Prozesse. Fünf Tage Screening, zwölf Wochen Grenzverfahren und zwölf Wochen Rückkehrverfahren können sich jedoch zu über einem halben Jahr de facto Haft summieren – Verzögerungen aufgrund von fehlendem Personal, Gerichtsentscheiden oder unmöglichen Rückführungen noch nicht eingerechnet.

Die EU-Asylverfahrensverordnung (AsylV-VO)⁸ führt darüber hinaus viele weitere Verschärfungen ein. Dabei kommt den Bestimmungen zur Unzulässigkeit von Asylgesuchen eine Schlüsselrolle zu. Das Regelwerk soll den EU-Staaten in immer mehr Fällen die Möglichkeit verschaffen, Asylgesuche gar nicht erst materiell prüfen zu müssen. Dazu werden einerseits Anforderungen an «sichere» Drittstaaten abgesenkt: Neu ist im Drittstaat kein Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention notwendig – ein «wirksamer» Schutz soll ausreichen (Art. 57 AsylV-VO). Ebenso soll es ausreichen, wenn nur gewisse Landesteile oder nur bestimmte Gruppen im Land sicher sind. Andererseits wird das zwischen Antragsteller:in und Drittstaat verlangte Verbindungskriterium mit dem Pakt abgesenkt.⁹ Ebenjenes Verbindungskriterium soll überdies bereits 2025 re-evaluiert werden und könnte unter Umständen sogar ganz entfallen (Art. 77 AsylV-VO).

Beschleunigte Verfahren, erschwerte Voraussetzungen für den Rechtsschutz¹⁰, die Aushöhlung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf: Der Abbau von Schutz- und Verfahrensgarantien zeigt sich an vielen Stellen des EU-Paktes und wird absehbar dazu führen, dass der individuelle Schutzbedarf häufig nicht erkannt wird und falsche Entscheidungen seltener korrigiert werden.

Ausserdem können gemäss der Krisenverordnung (Krisen-VO)¹¹ die ohnehin tiefen Standards in diversen, weitgehend selbst deklarierten Ausnahmesituationen weiter gesenkt werden, wodurch es beispielsweise möglich wird, noch viel mehr Menschen einem Grenzverfahren zuzuführen oder die Aufnahmebedingungen weiter abzusenken. Mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen in Europa befürchtet das FP, dass die Ausrufung einer Ausnahmesituation gemäss Krisen-VO nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel wird.¹² Dies hat nicht nur verheerende Auswirkungen auf die betroffenen Schutzsuchenden, sondern unterläuft auch das deklarierte Ziel eines einheitlichen europäischen

⁷ Siehe z.B. Bundeszentrale für politische Bildung, Der Hotspot-Ansatz in der EU-Migrations- und Asylpolitik, 8. Dezember 2022, aufrufbar unter: www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/515956/der-hotspot-ansatz-in-der-eu-migrations-und-asylpolitik/.

⁸ Verordnung (EU) 2024/1348 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union.

⁹ Es soll gemäss Art. 59 (5) b AsylV-VO «eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteh[en], aufgrund deren es sinnvoll wäre, dass er sich in diesen Staat begibt.» Siehe ausserdem Erwägungsgrund 48 der AsylV-VO: «Die Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem sicheren Drittstaat könnte insbesondere dann als erwiesen angesehen werden, wenn sich Familienangehörige des Antragstellers in diesem Staat aufhalten oder der Antragsteller in diesem Staat niedergelassen war oder sich dort aufgehalten hat.»

¹⁰ Der ohnehin weit hinter dem Schweizer Modell zurückbleibt.

¹¹ Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl.

¹² Siehe z. B. Amnesty International, Poland: Plans to suspend the right to seek asylum 'flagrantly unlawful', 16. Oktober 2024, aufrufbar unter: www.amnesty.org/en/latest/press-release/2024/10/poland-plans-to-suspend-the-right-to-seek-asylum-flagrantly-unlawful/.

Asylsystems. Denn es ist absehbar, dass dann in verschiedenen Mitgliedstaaten gleichzeitig unterschiedliche Regeln gelten.

3.3 Umsetzungsspielraum der Schweiz

Bei der Schweizer Umsetzung muss aus Sicht des FP der verbleibende nationale Spielraum zwingend ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Es braucht deshalb dringend ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität (Kapitel 4 der vorliegenden Stellungnahme). Daneben braucht es aus Sicht des FP Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben (Kapitel 5 und 6). Schliesslich soll die Schweiz den im EU-Regelwerk enthaltenen Status des subsidiären Schutzes übernehmen, um im Sinne des gemeinsamen europäischen Asylsystems eine Harmonisierung auch in Bezug auf den Status und die damit einhergehenden Rechte zu erreichen (Kapitel 7). Abschliessend sind die Schlussbemerkungen (Kapitel 8) zu beachten.

4 Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität

Um den in Kapitel 3 geschilderten Missständen entgegenzuwirken, fordert das FP ein klares Bekenntnis der Schweiz zum Flüchtlingsschutz und konkretes Engagement in den folgenden, sich ergänzenden Bereichen.

4.1 Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt

Der neue Solidaritätsmechanismus soll der weiterhin bestehenden ungleichen Verantwortungsteilung im GEAS entgegenwirken. Zwar besteht für die Schweiz in rechtlicher Dimension keine Verpflichtung, sich daran zu beteiligen. Daneben gilt es aber, eine politische Dimension zu berücksichtigen: Die Schweiz sitzt seit Beginn der Reformarbeiten mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der zuständigen europäischen Justiz- und Innenminister:innen. Sie ist fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationsystem eingebunden und trägt und finanziert dieses auch mit. Daraus resultiert eine politische Mitverantwortung für das gesamte System.

Der Bundesrat anerkennt diese Tatsache zwar im Grundsatz – verpflichtet will er sich zu einer Teilnahme am Solidaritätsmechanismus jedoch nicht. Er spricht sich in seiner Vernehmlassungsvorlage «im Grundsatz» für eine Beteiligung der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen aus. Er will, wenn die Reform ab Mitte 2026 umgesetzt wird, «von Jahr zu Jahr» prüfen, «ob und wenn ja in welcher Form» eine Beteiligung der Schweiz «angezeigt ist» und für seine Entscheidung «sowohl die Migrationslage in der Schweiz als auch die Entwicklungen in Europa sowie die Situation in besonders belasteten Staaten berücksichtigen».¹³

¹³ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, fortan «Erläuternder Bericht», S. 224.

Aus Sicht des FP reicht dieses vage Bekenntnis nicht aus. Sie fordert eine verbindliche Teilnahme durch die Übernahme (engl. *relocation*) von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten. Für das FP stehen dabei insbesondere zwei Argumente im Vordergrund:

- **Mehr Humanität nötig.** Wie in Kapitel 3 ausgeführt, ziehen sich Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden als roter Faden durch den gesamten EU-Pakt und kennzeichnen insbesondere die Bestimmungen zu den Grenzverfahren. Auch die Schweiz steht deshalb in der Verantwortung, dass die Grundrechte von Migrant:innen in diesen Verfahren und allgemein an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die Schweiz wird sich bi- und multilateral diesbezüglich in Zukunft deutlich dezidierter einsetzen müssen. Den konkretesten Beitrag kann sie indes leisten, indem sie schutzbedürftige Personen in die Schweiz umsiedelt und anstelle eines Schnellverfahrens unter Haftbedingungen ein Asylverfahren nach Schweizer Standards ermöglicht. Dies wäre ein wichtiger Beitrag, um der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen entgegenzuwirken. Neben der praktischen Bedeutung für die betroffenen Personen wäre eine verbindliche Relocation-Beteiligung vor allem ein dringend notwendiges politisches Signal des Bundesrates, dass er gewillt ist, den massiven Verschärfungen des EU-Paktes ein humanitäres Gegengewicht zu geben und einen konkreten Beitrag zu leisten.
- **Mehr Solidarität nötig.** Bereits das bisherige Dublin-System produziert eine ungleiche Verantwortungsteilung zuungunsten der Länder an den EU-Aussengrenzen. Die Schweiz als Land in Mitteleuropa überstellte in den letzten Jahren rund 3,5-mal so viele Menschen via «Dublin» in einen anderen europäischen Staat als sie selber übernahm. Sie profitiert also in doppelter Hinsicht, während es zwischen den Aussengrenzstaaten zu einem *race to the bottom* punkto Aufnahme-, Unterbringungs- und Integrationsstandards einerseits und Menschenrechtsverletzungen andererseits kommt. Wenn der Pakt wie vorgesehen umgesetzt wird, werden die noch grössere Härte an den Aussengrenzen sowie neue Massnahmen gegen die sog. Sekundärmigration diese Dynamik sogar noch akzentuieren und dazu führen, dass weniger Schutzsuchende bis in die Schweiz gelangen oder anschliessend von hier in einen (Ersteinreise-)Staat überstellt werden können. In der Logik der EU-Kommission ist der Solidaritätsmechanismus deshalb in gewisser Weise das Gegenstück zu den Grenzverfahren – mehr Verantwortung für die Staaten an den Aussengrenzen, dafür mehr Solidarität mit diesen Staaten durch das restliche Europa. Der Bundesrat will zwar von den Verschärfungen des Systems «profitieren»¹⁴, Solidarität aber nur punktuell leisten – wenn überhaupt. Das ist nicht akzeptabel – nicht nur aus fehlender Menschlichkeit und Solidarität den Geflüchteten gegenüber, sondern auch vor dem Hintergrund, dass auch das nationale Schweizer Asylsystem nur aufgrund der Solidarität und dem gemeinsamen Verständnis als Verbundaufgabe funktioniert.

Der Bundesrat kommt in seiner Analyse des Solidaritätsmechanismus im erläuternden Bericht¹⁵ fast durchs Band zu Einschätzungen, die auch das FP teilt: Die Schweiz trage eine Verantwortung, dass die Grundrechte der Migrant:innen an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die «Belastungen» im Migrationsbereich sollten in Zukunft ausgewogener und gerechter verteilt

¹⁴ Wording EJPD, www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100868.html.

¹⁵ Erläuternder Bericht, S. 217 und 222-224.

werden. Eine wirksame Umsetzung des Solidaritätsmechanismus sei auch im Interesse der Schweiz. Obwohl nur eine begrenzte Anzahl von Gesetzesvorschlägen für die Schweiz rechtlich bindend ist, hänge die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge ab, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Der Bundesrat weist ausserdem auf die Bedeutung einer solidarischen Schweiz im Hinblick auf die übergeordneten politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU hin. Er vergleicht den EU-Solidaritätsmechanismus mit dem Schweizer Verteilschlüssel zwischen den Kantonen und hebt den «Grundgedanken der Lastenteilung und der gegenseitigen Unterstützung» hervor und würdigt den Beitrag zur «Akzeptanz des Asylwesens». Obschon das FP die Verabschiedung des EU-Paktes nicht unterstützt, teilt sie überdies die Analyse des Bundesrates, dass es nicht zielführend sein kann, wenn Aussengrenzstaaten nicht adäquat unterstützt werden und deshalb unilateral von ihren Verpflichtungen aus dem Pakt abweichen.

Trotz all dieser klaren Analysen, der Beteiligung an früheren ad hoc-Lösungen zur Umsiedlung von Schutzsuchenden in Europa sowie Solidaritäts-Ankündigungen während den Pakt-Verhandlungen¹⁶ spricht sich der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage nicht für eine konkrete Beteiligung der Schweiz aus. Aus Sicht des FP ist dies unverständlich und unsolidarisch.

Das FP fordert eine verbindliche, stete und anteilmässig grosszügige Beteiligung an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch Umsiedlungen von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten in die Schweiz. Damit die Schweiz als eines der wohlhabendsten Länder Europas einen tatsächlichen, solidarischen Mehrwert für Staaten unter Migrationsdruck erzielt, muss sie dabei über (Dublin-)Selbsteintritte und vergleichbare Massnahmen¹⁷ hinausgehen und *zusätzlichen* Personen eine Einreise in die Schweiz ermöglichen, die sich nicht bereits auf Schweizer Staatsgebiet befinden.

Die EU legt den Bedarf an Umsiedlungen jährlich fest, wobei ein Mindestwert von 30'000 Umsiedlungen pro Jahr im EU-Regelwerk festgelegt wurde (Art. 12 AMM-VO). Daran haben sich die EU-Mitgliedstaaten anteilmässig zu beteiligen. Das FP steht einer Quantifizierung der jährlichen Umsiedlungen prinzipiell kritisch gegenüber – die Zahl der Umsiedlungen sollen sich an objektiven und menschlichen Kriterien bemessen, nicht an einer ohne Kontext festgelegten Zielgrösse. Es schlägt vor, die Grösse des Schweizer Relocation-Beitrags als grosszügigen Anteil des gesamteuropäischen Bedarfs an Umsiedlungen und nach demselben Schlüssel zu bestimmen. Dieser ist in Art. 66 AMM-VO geregelt: Das Bruttoinlandprodukt sowie die Bevölkerungsgrösse jedes teilnehmenden Staates werden ins Verhältnis zu den gesamteuropäischen Zahlen gesetzt und zu je 50% gewichtet. Dadurch ergibt sich ein fairer und ausgewogener Verteilschlüssel, welcher sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch der Grösse der unterschiedlichen europäischen Länder Rechnung trägt. Die Berechnung des Schweizer Beitrags auf diese Weise stellt ausserdem sicher, dass Phasen von höherem oder tieferem gesamteuropäischem Bedarf adäquat berücksichtigt werden.

¹⁶ Der Bundesrat signalisierte den europäischen Partnern während den Verhandlungen im Juni 2023, dass sich die Schweiz mit anderen Dublin-Ländern solidarisch zeigen wolle: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-95611.html.

¹⁷ Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. *responsibility offsets*) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre.

Für das FP ist klar, dass unter den möglichen Formen der Solidarität Umsiedlungen klar im Vordergrund stehen müssen. Auch hierbei deckt sich seine Analyse weitgehend mit jener des Bundesrates: Denn ob der EU-Mechanismus funktioniert, «ist davon abhängig, inwieweit die europäischen Staaten bereit sein werden, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich auch mittels Relocation an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration zu beteiligen»; Umsiedlungen haben zudem «hohe Signalwirkung» und sind eine «besonders konkrete Entlastung».¹⁸ Finanzielle Solidaritätsleistungen können daneben nur ergänzend erfolgen und dürfen denn auch keinesfalls dazu dienen, sich von der Pflicht loszukaufen, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche Finanzbeiträge der Schweiz müssen für klar definierte Zwecke gesprochen werden: zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zu Rechtsschutz sowie für Integrationsmassnahmen. Finanzielle Beiträge für die Grenzsicherung oder gar migrationsverhindernde Projekte lehnt die FP klar ab, denn diese stehen in klarem Widerspruch zur Notwendigkeit solidarischer Ergänzungsmassnahmen.

Vorschlag FP:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

~~4. Der Bund kann zur Unterstützung von Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind (Schengen-Staat), oder von Dublin-Staaten, namentlich wenn diese einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, folgende Massnahmen ergreifen:~~

- ~~a. Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens;~~
- ~~b. Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten;~~
- ~~c. Aufnahme von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen/Dublin-Raum zum Vollzug der Wegweisung nach der Richtlinie 2001/40/EG;~~
- ~~d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;~~
- ~~e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen~~

1 Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

2 Der Bund kann weitere Massnahmen ergreifen: [...].

- a d.** Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;
- b e.** operative und technische Unterstützungsmassnahmen

4.2 Selbsteintritte

Neben Umsiedlungen ist eine solidarischere, grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die Möglichkeit dazu bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die FP schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

¹⁸ Erläuternder Bericht, S. 223.

Zusätzlich fordert das FP zwingende Selbsteintritte in den folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht des FP dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbseintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Mittels verschiedener Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von 12 auf 20 Monate). Hier fordert das FP, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

Das FP regt in diesem Zusammenhang überdies an, die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Falle einer Nicht-Überstellung rückgängig zu machen bzw. aufzuheben. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um stossende Überstellungspraxen zu verhindern. Ausserdem würden die Kantone wieder mehr Spielraum erhalten, um Rücksicht auf besondere Vulnerabilitäten und Umstände nehmen zu können und eine der Schweiz würdige, humane Überstellungspraxis umzusetzen, wie sie im Übrigen auch in Erwägungsgrund 68 AMM-VO vorgesehen ist.

Vorschlag FP: Art. 89b AsylG streichen.

4.3 Sichere Fluchtwege

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen,

ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas noch weiter zunehmen wird, steht die Schweiz menschlich und moralisch in der Pflicht, mehr reguläre Zugangswege zu schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

Ein erster wichtiger Schritt wäre die umgehende Wiederaufnahme des derzeit sistierten Resettlement-Programms. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen.¹⁹ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; das FP fordert insbesondere gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.²⁰

5 Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement

Die AMM-VO basiert auf den Grundlagen der Dublin-III-VO. An einigen Stellen wurden die bisherigen Vorgaben aus Sicht des FP verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Auf die aus Sicht des FP wesentlichen Aspekte wird im Folgenden einzeln eingegangen.

5.1 Familie

Das FP begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Es bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunter fallen sollen. Für diese Konstellationen sieht das FP jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht des FP die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht des FP für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Das FP fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

¹⁹ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet.

²⁰ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_FP_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie FP, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_FP_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf.

Vorschlag FP:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Das FP fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung desselben vornehmen, was «kohärente, nachprüfbar und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

5.2 Kinder

5.2.1 Kindeswohl hat Vorrang

In Bezug auf die Zuständigkeit für unbegleitete Minderjährige sieht die AMM-VO eine Beweislastumkehr vor: Bisher wurde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH²¹ bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten derjenige Staat als zuständiger Mitgliedstaat gesehen, in dem der «letzte» Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO, in denen es um die Zusammenführung des unbegleiteten Kindes mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwenden nicht mehr die Formulierung «sofern es dem Kindeswohl dient», wie im früheren Art. 8 Dublin-III-VO, sondern «sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft». Aus Sicht des FP handelt es sich dabei um eine Beweislastumkehr und damit eine Abkehr von der Priorisierung des Kindeswohls – obwohl die vorrangige Beachtung des Kindeswohls in Erwägungsgrund 46 AMM-VO noch immer explizit erwähnt wird und aufgrund des übergeordneten Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention ohnehin immer vorrangig beachtet werden muss. Erwägungsgrund 53 AMM-VO hält zudem an der Formulierung «wenn dies dem Wohl des Kindes dient» fest. Entsprechend geht das FP davon aus, dass das SEM die Anwendung dieser Artikel in der Praxis nicht verändern wird und seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommt.

Erwägungsgrund 53 AMM-VO beinhaltet zudem folgende Formulierung: «Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten.» In dieser Formulierung fehlt der Hinweis, dass dies nur unter Berücksichtigung des Kindeswohls gelten soll. Der Vorrang des Kindeswohls wird jedoch in Erwägungsgrund 46 AMM-VO spezifisch erwähnt, entsprechend muss aus Sicht des FP davon ausgegangen werden, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendung auswirkt.

²¹ EuGH, Urteil MA, BT, DA, C-648/11 vom 6. Juni 2013.

5.2.2 Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention

Art. 25 Abs. 5 AMM-VO stellt eine Abkehr von der aktuell geltenden Regelung in Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO dar. Diese neue Regelung sieht im Falle der Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten im Sinne von Art. 25 Abs. 2 und 3 AMM-VO als zuständigen Mitgliedstaat denjenigen vor, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz **zuerst registriert** wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient. Bisher wurde im genannten Fall derjenige Mitgliedstaat als zuständig angesehen, in dem das letzte Asylgesuch gestellt wurde, sofern dies dem Kindeswohl dient. Die Regelung von Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Die neue Regelung wendet sich deshalb auch von der Rechtsprechung des EuGH²² und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. Das FP sieht diese Abkehr als rechtswidrig an und kritisiert die Änderung scharf. **Sie fordert das SEM auf, in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern weiterhin auf das Asylgesuch einzutreten, sofern dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Um die Vorgaben der UN-KRK einzuhalten, muss dies ein zwingendes Kriterium für den Selbsteintritt sein.**

Die Notwendigkeit eines Selbsteintritts im Sinne des Kindeswohls zeigt auch die Formulierung in Erwägungsgrund 53 AMM-VO: «Hat der unbegleitete Minderjährige in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass es nicht dem Kindeswohl dient, ihn auf der Grundlage einer individuellen Würdigung in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, so sollte dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des neuen Antrags zuständig werden.»

5.2.3 Inhaftierung von Kindern

Erwägungsgrund 65 AMM-VO erwähnt die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen, sofern eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient. **Aus Sicht des FP kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. Das FP fordert dringend, auf die Inhaftierung von Kindern, das heisst, Personen unter 18 Jahren, generell zu verzichten.²³ Entsprechend fordert das FP auch den vollständigen Verzicht auf die Inhaftierung von Eltern.**

²² EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

²³ Vgl. dazu auch Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return* vom 16 November 2017, Rn. 10 ff., aufrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf>.

5.3 Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

5.3.1 Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation

In Art. 18 AMM-VO werden die Folgen von Verstössen gegen die in Art. 17 AMM-VO vorgesehenen Pflichten des Antragstellers und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden festgelegt. Dabei wird unter anderem geregelt, dass im Falle eines Verstosses und sobald der Nichteintretensentscheid zugestellt wurde, die betroffene Person in keinem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem er sich gemäss Art. 17 Abs. 4 AMM-VO aufzuhalten hat, Anspruch auf die gemäss Art. 17 bis Art. 20 der Aufnahme-RL zu gewährenden Aufnahmebedingungen hat. Unterabsatz 2 von Art. 18 Abs. 1 AMM-VO präzisiert dann, dass dennoch ein Lebensstandard im Einklang mit Unionsrecht und internationalen Pflichten gewährleistet werden muss. **Das FP weist darauf hin, dass die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in der Schweiz bereits heute auf einem Minimallevel ausgestaltet sind, so dass eine Herabstufung der Aufnahmebedingungen in jedem Fall als unverhältnismässig anzusehen und deshalb unzulässig ist.**

5.3.2 Tonaufnahme der persönlichen Anhörung

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (aktuell Dublin-Gespräch) eine Tonband-Aufnahme vorgesehen. Aus Sicht des FP ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz²⁴ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

Das FP begrüsst, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben (Art. 26 Abs. 3bis). Sie fordert aber, dass dieser Zugang keinesfalls dazu dienen darf, die persönliche Anwesenheit der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung gemäss Art. 22 AMM-VO zu ersetzen.

In der Schweiz ist für Beschwerden im Asylverfahren lediglich eine Beschwerdeinstanz vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet jedoch grundsätzlich auf persönliche Anhörungen, obwohl in einem grossen Teil der relevanten Verfahren die Glaubhaftigkeit der beschwerdeführenden Person zu bewerten ist. Das FP sieht deshalb einen Vorteil in der Tonbandaufnahme von Interviews auch in anderen Verfahrensschritten. Dies unter dem Vorbehalt, dass sich Asylsuchende gegen die Verwendung des Tonbandes aussprechen können, ohne dadurch ihre Mitwirkungspflicht zu verletzen. In diesem Fall soll weiterhin eine Protokollierung des Interviews erfolgen.

Gemäss dem erläuternden Bericht soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe unter anderem regeln, ob die Tonbandaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll (Art. 26 Abs. 3bis 3quater lit. A VE-AsylG). **Das FP fordert, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen wird, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen.**

²⁴ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

Vorschlag FP:

Art. 26 Abs. 3bis - 3quater und 4 3bis VE-AsylG

Die Befragung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/135126 erfolgt vor dem Dublin-Verfahren (Art. 26b). Sie wird auf Ton aufgenommen und zudem schriftlich zusammengefasst. Die asylsuchende Person ist darüber vor gängig zu informieren. Die Tonaufnahme ist Bestandteil der Akte.

3ter Ist die asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden, ist darauf zu verzichten und ein ordentliches Protokoll zu erstellen. Der Bundesrat kann festlegen, in welchen **weiteren** Fällen auf eine Aufnahme ausnahmsweise verzichtet werden kann.

3quater Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Tonaufnahme und der schriftlichen Zusammenfassung der Befragung nach Absatz 3bis. Er legt namentlich fest:

- a. den Zweck und die Art der Aufnahme;
- b. den Ort und die Modalitäten der Speicherung und der Archivierung der Aufnahme;
- c. die Modalitäten des Akteneinsichtsrechts;
- d. die Zugriffe auf die Aufnahme;
- e. das Vorgehen bei einer technischen Störung oder einer fehlerhaften Aufnahme.

4 Der Abgleich der Daten nach Artikel 102abis Absätze 2–3, die Überprüfung der Fingerabdrücke nach Artikel 102ater Absatz 1 sowie die Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebundenen Staat (Dublin-Staat) werden während der Vorbereitungsphase vorgenommen.

Art. 29 Anhörung zu den Asylgründen AsylG

1 Das SEM hört die Asylsuchenden zu den Asylgründen an; die Anhörung erfolgt in den Zentren des Bundes.

1bis Es zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei.

2 Die Asylsuchenden können sich zusätzlich auf eigene Kosten von einer Person und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

3 Die Anhörung wird auf Tonband aufgenommen. Die Asylsuchenden sind darüber zu informieren. Sollte eine asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden sein, wird darauf verzichtet und stattdessen ein Protokoll geführt. Dieses wird von den Beteiligten unterzeichnet.

5.4 Haft zum Zweck der Überstellung

Weitere Neuerungen betreffen die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung, deren Dauer sich verkürzt, während die Haftgründe ausgeweitet werden. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird neu als zusätzlicher Haftgrund erwähnt (Art. 44 Abs. 2 AMM-VO).

Das FP fordert, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung wie in der AMM-VO vorgesehen nur als letzte Massnahme angewendet wird.

Da die Inhaftierung von Kindern nie dem Kindeswohl dient, fordert das FP den generellen Verzicht auf die Inhaftierung von Kindern sowie von Familien oder Elternteilen.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMM-VO ist eine Einzelfallprüfung der Haft und Haftdauer notwendig. Diese muss auch begründet werden. In der Praxis wird die Dublin-Haft pauschal und mit der maximalen Haftdauer angeordnet, ohne diese zu begründen. Eine pauschale Kurzbegründung von Ausländerhaft genügt auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.²⁵ **Das FP fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer ins Gesetz aufgenommen werden.**

Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt,²⁶ dass die aktuelle Vorbereitungshaftdauer von sieben Wochen in Art. 76a Abs. 3 lit. A AIG den Vorgaben der Dublin-III-VO widerspricht. Nach dem völkerrechtlichen Verständnis der Haftarten besteht in der Dublin-III-Verordnung keine Lücke, weshalb die Verlängerung der Haftdauer um eine Woche im nationalen Recht auf einer falschen Prämisse beruht. Da die völkerrechtliche Norm der abweichenden nationalen Regelung aufgrund der menschen- oder freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug auch dann vorgeht, wenn der schweizerische Gesetzgeber davon abweichen wollte, bestand von vornherein kein Raum für eine Verlängerung der Haftdauer von sechs auf sieben Wochen. Dennoch wird im AIG mit der gleichen Begründung erneut eine zusätzliche Woche vorgesehen. Dies ist mit den Vorgaben der AMM-VO nicht vereinbar und entsprechend europarechtswidrig. **Das FP fordert, dass die Regelung in Art. 76a Abs. 3 lit. a angepasst wird.**

Vorschlag FP:

Art. 76a VE-AIG

Abs. 3: Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

a. ~~vier~~ **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme sowie die Abfassung des Entscheides und dessen Eröffnung;

Abs. 6: Die Anordnung der Dublin-Haft sowie die Haftdauer müssen individuell begründet werden.

²⁵ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

²⁶ VGer Zürich, VB.2024.00340 vom 25. Juli 2024.

Art. 44 Abs. 5 AMM-VO gibt den Mitgliedstaaten die Auswahl, die gerichtliche Überprüfung der Dublin-Haft auf Antrag hin oder von Amts wegen vorzunehmen. **Das FP fordert, dass die Überprüfung der Dublin-Haft von Amts wegen vorgenommen werden soll.**

Im Minimum fordert das FP, dass Personen, die sich in Haft befinden, unmittelbar über ihre Möglichkeit der Haftüberprüfung informiert werden und ihnen eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.

Vorschlag FP.

Art. 80a AIG

Abs. 3: Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft wird **von Amts wegen** ~~auf Antrag der inhaftierten Person~~ durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.

5.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen im Falle von Flüchtigkeit und Verweigerung sowie Verhinderung von Überstellungen sollen auf bis zu drei Jahre verlängert werden können (Art. 46 AMM-VO). Ausserdem werden bei den Überstellungsfristen zusätzliche Kriterien zur Verlängerung eingefügt.

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht des FP unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betreffenden Personen, für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration nach sich.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u.a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Flüchtigkeit der betreffenden Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Die Ausweitung an und für sich kritisiert die FP nicht, da damit die Familieneinheit gewahrt werden soll. Die bisherige Praxis hat jedoch gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.

- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht des FP unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung birgt die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.²⁷ Dem ist vorzubeugen, indem in längerfristigen Krankheitsfällen oder bei drohender massgeblicher Gesundheitsverschlechterung durch die Überstellung ein Selbsteintritt angeordnet wird (siehe auch Kapitel 4.2). Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht des FP keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Das FP sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse der die Asylgesuche prüfenden Staaten.

Das FP fordert deshalb die restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Des Weiteren fordert es, dass Massnahmen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit getroffen werden, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert das FP klare und transparente Regelungen für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Zusätzlich wurden die Gründe für die Annahme einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet und präzisiert. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer sog. Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert das FP eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt das FP an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretentsentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**

²⁷ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdelli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. Frontiers in psychiatry, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

6 Umsetzung Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren²⁸ soll der Erstüberprüfung von Ausländer:innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren.

Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert das FP wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängiger Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

6.1 Involvierte Akteur:innen

Die Überprüfung wird in der Schweiz Teil der Vorbereitungsphase sein. Der Entwurf des Bundesrates sieht jedoch vor, dass die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst *nach* Abschluss des Screenings gewährleistet wird (allgemeine Regelung vorgesehen in Art. 102h Abs. 1 sowie für Verfahren am Flughafen in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Paradoxerweise schlägt der Bundesrat diese Regelung vor, obschon er im erläuternden Bericht selbst die Notwendigkeit eines «wirksamen Zugangs» für unabhängige Rechtsschutzakteure betont²⁹ und auch die EU-Verordnung einen «effektiven Zugang» für Beratungsleistende vorsieht.³⁰ Aus Sicht des FP ist die vorliegende Lösung unverständlich und aus den folgenden Gründen unbedingt zu korrigieren:

- Erstens widerspricht es dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016, wonach jeder asylsuchenden Person *ab Beginn der Vorbereitungsphase* und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet (geregelt in Art. 102h Abs. 1 AsylG). Der Rechtsschutz dient als wichtiges Bindeglied zwischen den Asylsuchenden und den übrigen Akteur:innen des Verfahrens.
- Zweitens braucht es den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen. Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem «eine Mitwirkung der Rechtsvertretung» im Sinn von Art. 102j AsylG (Teilnahme der Rechtsvertretung) notwendig ist. Asylsuchende müssen adäquat über den Ablauf der Verfahren und ihre Rechte – darunter das Recht, ein Asylgesuch zu stellen – informiert werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, wenn ein:e Ausländer:in während der Überprüfung kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Überprüfungsverordnung (Überprüfungs-VO)³¹). Ausserdem ist das Screening ein relevanter Verfahrensschritt, denn die dort gemachten Angaben werden in den späteren Verfahren

²⁸ Die FP verwendet die Begriffe synonym. Vor der offiziellen Übersetzung durch die EU im Sommer 2024 war auch in deutschsprachigen Kommentaren in der Regel vom Screening-Verfahren die Rede.

²⁹ Erläuternder Bericht, S. 178.

³⁰ Art. 8 Abs. 6 Überprüfungs-Verordnung: «Während der Überprüfung haben Organisationen und Personen, die Beratungsleistungen erbringen, effektiven Zugang zu Drittstaatsangehörigen. Die Mitgliedstaaten dürfen Beschränkungen eines solchen Zugangs nach Massgabe des nationalen Rechts verhängen, wenn diese Beschränkungen für die Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die Verwaltung der Grenzübergangsstelle oder Überprüfungseinrichtung objektiv erforderlich sind, sofern dieser Zugang nicht erheblich behindert oder unmöglich gemacht wird.»

³¹ Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

verwendet. So ist beispielsweise die Dokumentation von Familienangehörigen im Schengenraum essenziell, da dies im späteren Verfahren zu einer Familienzusammenführung oder einer Relocation führen kann (Art. 17 Abs. 1 (g) Überprüfungs-VO). Nur der Einbezug der unabhängigen Rechtsschutzakteur:innen kann zudem sicherstellen, dass Asylsuchende wirksam von ihrem Recht Gebrauch machen können, Fehler im Screening-Formular zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 Überprüfungs-VO).

- Drittens ist es essenziell, dass der unabhängige Rechtsschutz – der über mehr Erfahrung und Expertise bezüglich Vulnerabilitäten verfügt – beim wichtigen Vulnerabilitäts-Screening involviert ist. Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 denn auch explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang erinnert das FP daran, dass die Schweiz in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert wurde, unter anderem vom Europarat³² (GRETA), dem UNHCR³³ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter³⁴ (NKVF). Die Identifizierung von Vulnerabilitäten ist ein sensibles und komplexes Verfahren, das spezielle Fähigkeiten und besondere Aufmerksamkeit erfordert. **Aus diesen Gründen würde das FP begrüßen, wenn diese Vulnerabilitätsprüfungen zwingend unabhängig begleitet würden.**

Der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes hat Folgeimplikationen für den Ort des Screenings, respektive die zuständige Behörde. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass grundsätzlich die Kantone für die Durchführung des Screenings im Landesinneren zuständig sind – ausser, wenn eine Person unmittelbar nach Aufgriff und vor Beginn des Screenings um Asyl ersucht. In diesem Fall erfolgt das Screening in einem Bundesasylzentrum (BAZ) durch den Bund. Beim Screening im BAZ wäre der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aufgrund der bestehenden Strukturen vergleichsweise einfach sicherzustellen. Im Falle eines Screenings in den Kantonen wären beispielsweise zusätzliche Mandate an die kantonalen Rechtsberatungsstellen denkbar. In jeder Variante sind die zusätzlichen Aufgaben des Rechtsschutzes im AsylG (Kapitel 8) zu ergänzen und finanziell zu entschädigen.

Da das Screening ein umfassendes Verfahren mit Vulnerabilitätsüberprüfung, Pflichten zur Bereitstellung von Informationen (Art. 11 Überprüfungs-VO) und gegebenenfalls Befragungen zu asylrelevanten Themen darstellt (siehe dazu auch Kapitel 6.3), ist eine einheitliche Durchführung mit Blick auf die Qualitätssicherung zentral. Aus Sicht des FP hätte eine gesamtschweizerische Durchführung durch den Bund deshalb einige Vorteile. Der Bundesrat bringt in seiner Vernehmlassungsvorlage

³² Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round, 20. Juni 2024, aufrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>.

³³ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, aufrufbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf.

³⁴ NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Dezember 2022, aufrufbar unter: <https://backend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>.

eine Delegation der Aufgaben von den Kantonen an den Bund mit Blick auf eine «effiziente und einheitliche Umsetzung» sogar selber ins Spiel.³⁵

Im Minimum fordert das FP, dass einheitliche Standards für die Durchführung aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes.³⁶ Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinnern nötig. Des Weiteren sollen die Behörden vor Beginn des Screening-Verfahrens ausdrücklich auf die Möglichkeit hinweisen, dass ein Asylgesuch gestellt werden kann. Bestehen zudem Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss davon ausgegangen werden, dass dem so ist und eine Verweisung an ein BAZ erfolgen.

6.2 Unterbringung und Haft

Die Überprüfungs-VO schreibt in Art. 6 vor, dass den betroffenen Personen während der Dauer des Screenings die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengen-Staats zu verweigern ist. Selbst wenn eine faktische Einreise in das Hoheitsgebiet bereits erfolgt ist, sollen die Betroffenen aufgrund einer sogenannten «fiktiven Nichteinreise» als nicht eingereist gelten. Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Asylsuchenden der zuständigen Behörde deshalb «während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen». Dies gilt sowohl beim Screening am Flughafen als auch beim Screening im Hoheitsgebiet und bereits der Transfer in ein BAZ wird vom Bund «begleitet» (Art. 9b und 9c VE-AIG).

Aus Sicht des FP kann die Inhaftierung während des Screening-Verfahrens nicht automatisch erfolgen. Nur sofern Ausländer:innen ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahren verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie überhaupt ausnahmsweise kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-AIG). Das FP fordert dafür eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog – insbesondere was die Gefahr vermeintlichen Untertauchens anbelangt. Es verweist in diesem Zusammenhang überdies auf seine Bemerkungen zu Haft in Kapitel 5.4.

Aus Sicht des FP ist in der Umsetzungsvorlage des Bundesrates ausserdem nicht klar geregelt, wie das «zur Verfügung stehen» beim Screening im Landesinneren erfolgen soll. Insbesondere ist nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen kann, wie eine Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen untergebracht werden sollen.

Im Gegensatz zum Flughafenverfahren nach geltendem Recht will der Bund nicht nur, dass das SEM zukünftig in jedem Fall für das Screening am Flughafen die Einreise verweigert. Auch für die Dauer des nachfolgenden Asylverfahrens am Flughafen soll die Einreiseverweigerung Bestand haben.³⁷ Dazu besteht aus Sicht des FP keine Notwendigkeit, weshalb der entsprechende Verweis im AsylG

³⁵ Jedoch ans BAZG und nicht das SEM, siehe erläuternder Bericht, S. 213.

³⁶ Dabei ist auch auf die vorgesehene Delegation von Aufgaben des SEM an das BAZG hinzuweisen – insbesondere, wenn es um asylrelevante Befragungen wie jener zum Reiseweg oder den Asylgründen geht (siehe erläuternder Bericht, S. 197).

³⁷ Erläuternder Bericht, S. 193 f.

gestrichen werden soll. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das SEM gemäss Art. 22 Abs. 4 VE-AsylG die Einreise bewilligt, wenn die Schweiz für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

Vorschlag FP:

Art. 21a Abs. 6 AsylG

Das SEM verweigert der asylsuchenden Person für die Dauer der Überprüfung ~~und im Hinblick auf die Durchführung des Asylverfahrens am Flughafen~~ die Einreise in die Schweiz.

6.3 Gegenstand der Überprüfung

6.3.1 Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität

Die Überprüfungs-VO enthält in Art. 8 Abs. 5 eine Liste an Punkten, welche während des Screenings überprüft werden sollen. Der Bundesrat übernimmt diese Liste und will sie an drei Stellen in nationales Recht überführen (in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG, Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG und Art. 26 Abs. 1^{quater} a VE-AsylG). Dabei weicht er jedoch dreimal von der EU-Regelung ab: Während die EU-Verordnung als zweites Element eine «vorläufige Prüfung der Vulnerabilität» vorsieht, will der Bundesrat eine «vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit» vornehmen.

Das FP fordert, dass die Formulierung an jene der EU-Verordnung angepasst wird, denn der Schutzbedarf ist erst in einem nachfolgenden, umfassenden Asylverfahren abzuklären.

Vorschlag FP:

Art. 9b Abs. 2 AIG und Art. 21a Abs. 4 AsylG

Das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung richtet sich nach der Verordnung (EU) 2024/1356. Es beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der ~~Schutzbedürftigkeit~~ **Vulnerabilität**;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Art. 26 Abs. 1^{quater} a AsylG

Die Überprüfung gemäss den Absätzen 1bis und 1ter beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der ~~Schutzbedürftigkeit~~ **Vulnerabilität**;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

6.3.2 Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg

Bei den vorgesehenen Befragungen bestehen aus Sicht des FP in den verschiedenen Konstellationen, in denen in der Schweiz ein Screening zur Anwendung kommt, aktuell noch Unklarheiten und uneinheitliche Regelungsvorschläge.

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (mit Flughafenverfahren): Gemäss Art. 9b VE-AIG «richtet» sich die Überprüfung in der Schweiz «nach der Verordnung (EU) 2024/1356». Die EU-Verordnung sieht in Art. 17 Abs. 2b vor, dass im Überprüfungsformular «soweit verfügbar» der Grund für die irreguläre Ankunft/Einreise, Informationen zum Reiseweg und vorherigen Aufenthaltsorten erfasst werden. In der Auflistung der einzelnen Elemente der durchzuführenden Überprüfung in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG taucht die Befragung zum Grund der irregulären Einreise und zum Reiseweg nicht auf. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 9b Abs. 3 VE-AIG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Dieselben Bestimmungen finden sich auch in den vorgeschlagenen Anpassungen im AsylG (Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG zu den Elementen der Überprüfung, Abs. 5 zu den Pflichten der asylsuchenden Person). Explizit wird die Befragung «zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen» denn auch erst im folgenden Verfahrensschritt, dem Flughafenverfahren, geregelt (Art. 22 Abs. 2 VE-AsylG). Das ist zwar insofern zu begrüssen, als gemäss Bundesrat in jenem Verfahren der unabhängige Rechtsschutz beteiligt ist (explizit geregelt in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Gleichwohl wiederholt das FP seine Kritik, dass der Bundesrat vorsieht, dass während des Screenings kein Zugang für die Rechtschutzakteure bestehen soll (siehe Kapitel 6.1).

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (ohne Flughafenverfahren): In Fällen, in denen das Screening an einem Flughafen *ohne* Flughafenverfahren erfolgt, ist gemäss Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG vorgesehen, dass das Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{ter} VE-AsylG zur Anwendung kommt. Art. 26 Abs. 1^{ter} (bzw. der nachfolgende Abs. 1^{quater}) zählt dieselben Elemente der Überprüfung auf wie Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG auf – die Befragung zu den Reisegründen und -wegen kommt auch an dieser Stelle nicht vor. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 21a Abs. 5 bzw. Art. 26 Abs. 1^{quinqüies} VE-AsylG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Im Gegensatz zur erstgenannten Konstellation (Flughafen *mit* Flughafenverfahren) werden hier jedoch Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen in demselben Artikel des AsylG geregelt wie das Screening. So sah Art. 26 Abs. 3 AsylG bisher vor, dass während der Vorbereitungsphase Befragungen zum Reiseweg und summarisch zu den Asylgründen erfolgen. Aus Sicht des FP ist das Verhältnis zwischen den neuen Art. 26 Abs. 1–1^{quinqüies} VE-AsylG und den bestehenden Absätzen von Art. 26 AsylG nicht genügend klar. **Das FP fordert deshalb eine explizite Klärung, dass die Befragungen zum Reiseweg und zu den Asylgründen erst nach dem Screening erfolgen.**

Screening im Landesinneren: Beim Screening im Landesinneren ist Art. 9c VE-AIG anwendbar. Unterschieden werden muss dabei zwischen zwei Konstellationen: 1) die Person bittet vor dem Screening um Asyl, 2) die Person bittet während des Screenings um Asyl. Im ersten Fall wird die Person an ein BAZ verwiesen und das SEM ist für ein Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{bis} und Art. 1^{quater} VE-AsylG zuständig. **In dieser Konstellation verweist das FP auf ihre obigen Forderungen (Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen erst nach dem Screening).** Im zweiten Fall ist grundsätzlich die kantonale oder kommunale Polizeibehörde zuständig für das Screening (Art. 9c Abs. 1 VE-AIG). Im Gegensatz zu Art. 9b VE-AIG fehlt hier jedoch eine Aufzählung der Elemente der

Überprüfung durch die Behörden. **Das FP fordert deshalb, dass in Art. 9c analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.**

6.4 Ausgang Screening

6.4.1 Rückkehrentscheidung

Dass das Screening mit einer Rückkehrentscheidung enden kann, wenn Ausländer:innen kein Asylgesuch stellen, wird vom Bundesrat im Vorentwurf nur schwammig adressiert – in den vorgeschlagenen Anpassungen in AIG und AsylG wird in Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich festgehalten, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt. Das FP fordert eine Präzisierung im Gesetz, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann.

6.4.2 Anfechtbarkeit

Aus Sicht des FP muss jede Entscheidung aus dem Screening in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Sie verlangt eine entsprechende Ergänzung im Gesetz.

Da es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt, muss der Rechtsschutz involviert sein. Wenn kein Rechtsschutz involviert ist, ist davon auszugehen, dass es sich nicht um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt – in diesem Fall sollen die Erkenntnisse des Screenings im weiteren Verfahren nicht verwendet werden können.

7 Subsidiärer Schutz

Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht das FP die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. **Das FP fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.**

Das FP fordert seit längerem einen einheitlichen, langfristigen humanitären Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Das FP setzt sich unabhängig von der Übernahme der in dieser Vernehmlassung relevanten Gesetzesanpassungen für eine generelle Verbesserung und Vereinheitlichung des F- und S-Status ein. Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus ist ergänzend dazu zu sehen.

8 Abschliessende Bemerkungen

8.1 Grundrechtsmonitoring

Das FP betont die Wichtigkeit des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der gemäss Art. 10 der Überprüfungs-VO in jedem Schengen-Staat einzurichten ist. Dieser soll die Einhaltung des Völkerrechts und der Grundrechte während des Screenings sicherstellen. **Aus Sicht des FP kommen der Unabhängigkeit sowie der Wirksamkeit des entsprechenden Organs grösste Bedeutung zu. Es ist deshalb sicherzustellen, dass dieses in der Schweiz mit ausreichend Ressourcen ausgestattet wird** und seinen Empfehlungen und gegebenenfalls Beanstandungen Folge geleistet wird.

Die Überprüfungs-VO sieht den Einbezug mehrerer Akteur:innen in den Überwachungsmechanismus explizit vor (Art. 10 Abs. 2). Das FP fordert deshalb, dass Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG entsprechend angepasst wird.

Vorschlag FP:

Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die zuständigen Stellen benennen.

Das FP begrüsst zudem, dass in denjenigen Staaten, welche neben Screening- auch Grenzverfahren durchführen, auch die Grenzverfahren von einem Grundrechtsmonitoring erfasst werden müssen (Art. 43 AsylV-VO). Angesichts der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzungen in den Grenzverfahren ist den Berichten der anderen nationalen Monitoring-Mechanismen deshalb auch in der Schweizer Politik, Asylpraxis und Rechtsprechung grösste Beachtung zu schenken.

8.2 Krisen-VO

Die Krisen-VO ist für die Schweiz nur in Teilen relevant. Diese betreffen Abweichungen von den Fristen der AMM-VO. Daneben sieht die Verordnung für gewisse Fälle erhöhter Migrationsherausforderungen oder höherer Gewalt Möglichkeiten zur Abweichung von gesetzlichen Vorgaben vor. **Das FP fordert, dass die Schweiz in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweicht**, denn erstens darf staatliche Überforderung nicht auf Kosten der Rechte der Schwächsten ausgetragen werden. Zweitens gehören die entsprechenden Artikel der Krisen-VO ohnehin nicht zum Schengen-Besitzstand. Sollten die Europäische Kommission und der Rat gemeinsam beschliessen, dass eine Krisensituation vorliegt, fordert das FP, dass die Schweiz Massnahmen ergreift, um Staaten mit grösseren Herausforderungen solidarisch zu unterstützen.

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht das FP insbesondere sog. Instrumentalisierungen sehr kritisch – sowohl den Begriff als auch die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten. Situationen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern höchst wahrscheinlich werden. Seit Jahren dokumentieren zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU. Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird

von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt. Weder die EU noch Schweiz dürfen derartige Situationen als Rechtfertigung missbrauchen, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.



CH-3003 Bern
NKVF

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
E-Mail vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. November 2024

Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des EU-Migrations- und Asylpaktes insbesondere der Verordnung (Überprüfungsverordnung)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt für die Möglichkeit, zur Vorlage über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU bezüglich der Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, 2024/1359, 2024/1349, 2024/1358 und 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-/Eurodac-Besitzstands) Stellung nehmen zu können.

Die EU-Verordnung 2024/1356 (Überprüfungsverordnung) sieht in Artikel 10 die Schaffung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus vor, der die Einhaltung der Menschenrechte und des Völkerrechts im Rahmen des Überprüfungsverfahrens sicherstellen soll. Nach dem Vorentwurf des Bundesrates soll diese Regelung ins Asylgesetz¹ sowie ins Ausländer- und Integrationsgesetz² übernommen werden. Die vorliegende Stellungnahme der NKVF beschränkt sich auf diese Bestimmung.³

Mit dem Überprüfungsverfahren sind erhebliche Einschränkungen verschiedener Menschenrechte von Schutzsuchenden verbunden, einschliesslich von Familien mit Kindern. Für eine effektiven Menschen- und Grundrechtsschutz ist es daher von zentraler Bedeutung, dass ein unabhängiger Überwachungsmechanismus geschaffen wird. Die Schweiz ist aufgrund ihrer humanitären Tradition, ihrer Menschenrechtsausser- und -innenpolitik sowie aufgrund von Artikel 10 der EU-Verordnung 2024/1356 verpflichtet, der menschenrechtlichen Überwachung des Überprüfungsverfahrens hohe Priorität einzuräumen. und diese so auszugestalten, dass die Rechte der Betroffenen wirksam geschützt, respektiert und

¹ Art. 21b Vorentwurf (VE) Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG), SR 142.31.

² Art. 9d VE Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), SR 142.20, verweist auf Art. 21b VE AsylG.

³ Die fehlende Erwähnung gewisser Artikel in dieser Stellungnahme kann nicht als Zustimmung gewertet werden.



gewährleistet werden. Das übergeordnete Kindsinteresse⁴ muss dabei stets im Mittelpunkt aller Kinder betreffenden Entscheidungen stehen.

Zwischen dem neu zu schaffenden Überwachungsmechanismus⁵ und dem gesetzlichen Mandat der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)⁶ gibt es weitreichende und bedeutende Überschneidungen. Schutzsuchende Personen können während des Überprüfungsverfahrens für maximal drei bzw. sieben Tage festgehalten werden.⁷ Die NKVF hat die gesetzlich verankerte Aufgabe, regelmässig die Situation von Personen in Freiheitsentzug zu überprüfen und entsprechende Orte zu besuchen.⁸ Dabei definieren das Bundesgesetz über die NKVF und das Fakultativprotokoll zur UNO-Antifolterkonvention den Begriff des Freiheitsentzuges als die von einer Behörde angeordnete oder zumindest geduldete Unterbringung einer Person in einer Einrichtung, «die sie nicht nach Belieben verlassen darf».⁹ Für die NKVF ist somit unbestritten, dass sie für alle Situationen des Freiheitsentzuges – einschliesslich bei der Festhaltung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens – für das Monitoring in der Schweiz zuständig ist.

Unangekündigte Kontrollen, der Zugang zu Orten des Freiheitsentzugs sowie zu Informationen und Dokumenten über Personen im Freiheitsentzug und die Erarbeitung von Empfehlungen an Behörden¹⁰ entsprechen den im Bundesgesetz über die NKVF¹¹ festgelegten Aufgaben. Die NKVF verfügt über eine entsprechende langjährige, gefestigte und anerkannte Expertise in den Bereichen Monitoring, menschenrechtliche Standards sowie Berichterstattung.

Artikel 10 der Verordnung (EU) 2024/1356 sieht denn auch vor, dass nationale Präventivmechanismen gemäss dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (OPCAT)¹² am Überwachungsmechanismus beteiligt sind.¹³ Nach dem Vorentwurf bezeichnet der Bundesrat die zuständige Stelle und der erläuternde Bericht erwähnt ausdrücklich die NKVF.¹⁴

Die Aufgaben des unabhängigen Überwachungsmechanismus im Rahmen des Überprüfungsverfahrens sind allerdings sehr umfassend und teilweise offen bzw. weit definiert und gehen über das gesetzliche Mandat der NKVF hinaus. Die Kontrollen erstrecken sich auf

⁴ Art. 3 Abs. 1 UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO-KRK), SR 0.107.

⁵ Art. 10 EU-Verordnung 2024/1356.

⁶ Art. 1-3 Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1

⁷ Das Überprüfungsverfahren (Screening) greift, wenn Personen aus Drittstaaten ohne Erfüllung der Einreisevoraussetzungen die Schengen-Aussengrenzen überschreiten oder überschritten haben. Verletzen sie dabei ihre Mitwirkungspflicht, oder besteht die Befürchtung, dass sie verschwinden oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz gefährden, können sie während höchstens drei (Überprüfungsverfahren innerhalb der Schweiz) oder sieben Tagen (Überprüfungsverfahren an Schengen-Aussengrenzen, d.h. Flughäfen) festgehalten werden.

⁸ Art. 2 BG NKVF).

⁹ Art. 3 BG NKVF und Art. 4 Abs. 2 Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), SR 0.105.1.

¹⁰ Art. 10 Abs. 2 EU-Verordnung 2024/1356.

¹¹ Art. 2 BG NKVF.

¹² Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105.1.

¹³ Art. 10 Abs. 2 EU-Verordnung 2024/1356.

¹⁴ Art. 21b Abs. 2 VE AsylG. Siehe Schweizerische Eidgenossenschaft, Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, S. 208.



«alle Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Verordnung»¹⁵ und betreffen somit auch Personen im Überprüfungsverfahren, die nicht festgehalten werden. Der Mechanismus muss überprüfen, dass die Behörden beim Screening das Refoulement-Verbot beachten, den Zugang zum Asylverfahren gewährleisten und besonders schutzbedürftige Personen identifizieren. Darüber hinaus muss mit dem Überwachungsmechanismus sichergestellt werden, dass fundierte Anschuldigungen von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Überprüfung untersucht und, falls nötig, Ermittlungen eingeleitet werden.¹⁶

Der im Rahmen der Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac- bzw. Schengen-Besitzstandes neu zu schaffende Überwachungsmechanismus überschneidet sich klar mit dem gesetzlichen Mandat der NKVF. Die NKVF ist bereit und interessiert, diejenigen Aufgaben, die von ihnen im Bundesgesetz über die NKVF abgedeckt sind, zu übernehmen und auszuüben.¹⁷ Im Hinblick auf die Wahrnehmung der weiteren dem Überwachungsmechanismus zukommenden Aufgaben ist die NKVF offen für eine Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Stellen. Die EU-Verordnung 2024/1356 (Überprüfungsverordnung) sieht denn auch in Art. 10 Abs. 2 lit. b vor, dass sich nationale Menschenrechtsinstitutionen, einschliesslich des Nationalen Präventivmechanismus gemäss OPCAT, am Überwachungsmechanismus beteiligen. Dieser Mechanismus kann auch relevante internationale und nichtstaatliche Organisationen sowie öffentliche Stellen einbeziehen, die unabhängig von den Behörden sind, die die Überprüfung durchführen.

Die NKVF ruft in Erinnerung, dass es sich beim neu zu schaffenden Überwachungsmechanismus im Rahmen des Überprüfungsverfahrens um eine Überprüfung der menschen- und grundrechtlichen Situation vulnerabler Personen handelt. Sie erachtet die Sicherstellung folgender Aspekte als entscheidend für eine wirksame Überwachung und einen effektiven Menschen- und Grundrechtsschutz:

- Der Überwachungsmechanismus muss unabhängig agieren können, um wirksam und effektiv zu sein.
- Die Arbeit des Überwachungsmechanismus muss sich auf das «*Do No Harm*»-Prinzip sowie die einschlägigen menschenrechtlichen Standards, insbesondere auf das übergeordnete Kindsinteresse stützen.
- Es braucht fachliche Expertise sowie Kenntnisse in den Bereichen Monitoring und Menschenrechte, um die Qualität und Effektivität der Überwachung zu gewährleisten.
- Der Überwachungsmechanismus muss über mit genügenden finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet werden, um die Qualität, Effektivität und Unabhängigkeit des Überwachungsmechanismus sicherzustellen.¹⁸

¹⁵ Art. 10 Abs. 2 EU-Verordnung 2024/1356.

¹⁶ Art. 10 Abs. 2 lit. b EU-Verordnung 2024/1356. Art. 21b VE AsylG nimmt diese Bestimmung nicht ausdrücklich auf.

¹⁷ Art. 2 BG NKVF.

¹⁸ Art. 10 Abs. 4 EU-Verordnung 2024/1356.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF
Commission nationale de prévention de la torture CNPT
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

Freundliche Grüsse

Für die Kommission:

Martina Caroni
Präsidentin

Par e-mail uniquement

Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Berne

Genève, le 13 novembre 2024

Consultation sur l'approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte de l'UE sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac) ;

Reprise et mise en œuvre des bases légales relatives au pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile ;

Contribution spontanée

Mesdames,
Messieurs,

Dans le cadre de la consultation susmentionnée, l'Ordre des avocats de Genève (« **l'ODAGE** ») soumet la présente contribution spontanée.

Le 14 mai 2024, suite à de longues négociations, le pacte européen sur la migration et l'asile a été adopté par le Conseil et le Parlement de l'Union européenne (« **l'UE** »). En tant qu'Etat associé à Schengen et Dublin, cette réforme concerne également la Suisse, dès lors que certains règlements européens s'appliquent en droit suisse, en tout ou partie. A ce titre, des adaptations du droit suisse, notamment de la loi sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (« **LEI** »)¹ et de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (« **LAsi** »)² sont nécessaires et l'ODAGE expose ci-après les modifications devant être mises en œuvre.

¹ RS 142.20.

² RS 142.31.

1. Reprise contraignante du mécanisme de solidarité

L'ODAGE prend position en faveur d'une reprise contraignante du mécanisme de solidarité³ par la Suisse. Le projet actuel, qui prévoit seulement une possibilité pour le Conseil fédéral de contribuer ponctuellement au système de solidarité dans certaines situations migratoires⁴, n'est pas satisfaisant. Il l'est d'autant moins qu'il ressort de la systématique du texte proposé que le Conseil fédéral peut également choisir de privilégier le versement de contributions financières à certains Etats Schengen ou Dublin dans ce cas⁵, mécanisme qui pourrait ainsi prévaloir sur les autres mesures du système de solidarité, notamment l'accueil de certains groupes de personnes.

Le mécanisme de solidarité est un des quatre piliers du pacte de l'UE sur la migration et l'asile, à lire conjointement avec un second de ces piliers, celui de frontières extérieures de l'Europe sûres⁶. Ce dernier impose d'importantes règles aux Etats concernés et fragilise les droits fondamentaux des personnes requérantes d'asile et réfugiées. Il serait contraire à la tradition humanitaire helvétique que notre pays soutienne les durcissements aux frontières extérieures du système européen d'asile sans fournir sa part de contribution (i) à l'effort des pays concernés et (ii) à la garantie des droits fondamentaux des personnes requérantes d'asile et réfugiées. Il en va également de la crédibilité de la Suisse en tant qu'acteur de la politique migratoire européenne, qu'elle contribue par ailleurs à financer. De plus, le Conseil fédéral estime que, lorsque certains Etats sont laissés seuls face à une forte pression migratoire, il en résulte généralement un affaiblissement de l'ensemble de l'espace Schengen et Dublin, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la Suisse⁷.

Par conséquent, l'ODAGE se positionne ainsi en faveur d'une participation systématique, contraignante et durable de la Suisse au système de solidarité.

2. Mise en œuvre de cautèles

La réforme envisagée a un impact massif sur les droits fondamentaux des personnes concernées⁸. Il appartient dès lors à la Suisse de reprendre le pacte de l'UE sur la migration et l'asile avec certaines cautèles, notamment en vue de garantir que son propre système d'asile soit conforme à ses engagements internationaux et à sa Constitution fédérale et afin de ne pas négliger la solidarité avec les personnes en fuite et les droits de celles-ci.

Dans ce contexte, l'ODAGE émet des réserves et propose les modifications suivantes.

2.1 La constitutionnalité et compatibilité avec le droit international de la reprise du Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures (ci-après : « Règlement établissant le filtrage »)

La Suisse est tenue de mettre en œuvre la procédure de filtrage en Suisse (aux frontières extérieures Schengen de la Suisse, *i.e.* à l'aéroport, et sur le territoire Suisse).

Le filtrage vise à établir l'identité des personnes arrivant de manière « irrégulière » et d'orienter celles-ci vers la procédure « appropriée » de manière rapide. Cela comprend l'identification et l'enregistrement de la personne, la comparaison avec les bases de données jugées pertinentes et un contrôle sanitaire. En particulier, cette procédure devrait permettre d'identifier rapidement si une personne (i) constitue un risque

³ En particulier l'art. 56 du Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration (« **le Règlement asile et migration** »).

⁴ Art. 113a de l'avant-projet de Loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (« **ap-LAsi** »).

⁵ Art. 113a let. d et 114 ap-LAsi.

⁶ Commission Européenne, Pacte sur la migration et l'asile, 21 mai 2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_fr, consulté le 27 octobre 2024.

⁷ Approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise des règlements (UE) 2024/1351, UE 2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte européen sur la migration et l'asile) (développement de l'acquis de Schengen et de l'acquis « Dublin/Eurodac »), rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation du 14 août 2024 (« **Rapport explicatif** »), p. 219.

⁸ Voir notamment Amnesty international, Union européenne. Les réformes du Pacte sur la migration et l'asile exposeront encore plus les personnes au risque de subir des atteintes aux droits humains, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2024/04/eu-migration-and-asylum-pact-reforms-will-put-people-at-heightened-risk-of-human-rights-violations/>, consulté le 30 octobre 2024 ; Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Pacte européen sur la migration et l'asile, <https://www.osar.ch/themes/politique-migratoire/politique-migratoire-europeenne/pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile>, consulté le 30 octobre 2024.

pour la sécurité, (ii) présente des vulnérabilités spécifiques, ou (iii) est d'une nationalité avec un faible taux de reconnaissance des demandes d'asile⁹.

La compétence d'effectuer le filtrage est donnée principalement aux autorités cantonales et communales migratoires et de police et à l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (« **OFDF** ») lorsque la compétence pour effectuer le contrôle à la frontière en question a été transférée à la Confédération. Ceci résulte en un accès étendu aux bases de données contenant des données personnelles des personnes contrôlées, voire des données sensibles de celles-ci¹⁰.

L'ODAGE exprime ses préoccupations quant à l'impact de cette procédure de filtrage sur les droits des personnes concernées :

a. De la procédure

Le filtrage se veut une procédure plus rapide, et ainsi, une procédure expéditive et peu approfondie. Ce faisant, le filtrage octroie moins de possibilités aux personnes faisant l'objet du filtrage de s'exprimer librement tout le long des étapes du filtrage afin qu'elles puissent faire valoir, le cas échéant, les fondements de leurs besoins de protection internationale. Dans ce contexte, on rappelle que la Suisse a déjà introduit la procédure d'asile accélérée le 1^{er} mars 2019 dont l'application a déjà fait l'objet de nombreuses critiques. Les aspects problématiques engendrés par l'accélération de la procédure d'asile évoqués comprennent notamment la priorisation de la célérité du traitement d'une demande d'asile par rapport à une instruction approfondie du dossier¹¹. Cette accélération de la procédure d'asile est également à mettre en balance avec le droit de toute personne à ce que sa cause soit traitée équitablement (art. 25 al. 1 Cst.).

De plus, les personnes concernées par le filtrage sont souvent hautement traumatisées et provenant de pays dans lesquels la population nourrit une méfiance parfois justifiée envers les agents étatiques. Cette problématique est souvent décelée au cours des auditions des personnes requérantes durant la procédure d'asile et le droit y remédie déjà dans une certaine mesure. Notamment, en vertu de l'art. 6 de l'Ordonnance 1 sur l'asile (« **OA 1** »)¹², s'il existe des indices concrets de persécution liée au genre ou si la situation dans l'Etat de provenance permet de déduire qu'il existe de telles persécutions, la personne requérant l'asile est entendue par une personne du même sexe. Cette disposition est complétée par les Directives du Secrétariat d'Etat aux migrations qui exigent l'acquisition de compétences particulières quant à l'attitude correcte à adopter face aux victimes de persécutions liées au genre et impose aux collaborateurs de suivre des formations spécifiques¹³.

Or, il est difficile d'imaginer que des personnes victimes de torture ou de violences sexistes ou sexuelles puissent se sentir suffisamment en sécurité pour s'exprimer sur leur vulnérabilité et/ou leurs traumatismes à des inconnus, parfois policiers, sans aucune formation spécifique dans le domaine. Dans ce contexte, si les autorités responsables du filtrage arrivent erronément à la conclusion que les demandes d'asile ont peu de chances de succès, ces personnes requérantes risquent d'être orientées vers une procédure qui n'est pas adaptée à leur situation.

Par conséquent, l'ODAGE craint que le filtrage conduise à des violations du droit international, en particulier de l'interdiction de refoulement au sens de l'art. 33 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (« **Convention des réfugiés 1951** »)¹⁴, l'art. 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (« **CEDH** »)¹⁵, l'art. 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 (« **CCT** »)¹⁶ et l'art. 25 al. 2 et 3 de la Cst., et plus généralement des droits fondamentaux tels que le droit à la vie privée et familiale (art. 8 CEDH).

⁹ Rapport explicatif, pp 3 et 213.

¹⁰ Au sens de l'art. 5 let. c de la Loi sur la protection des données du 25 septembre 2020 (LPD, RS 235.1).

¹¹ Coalition des juristes indépendantes pour le droit d'asile, Restructuration du domaine de l'asile. Bilan de la première année de mise en œuvre, p. 6 et s.

¹² RS 142.311.

¹³ Secrétariat d'Etat aux migrations, Manuel Asile et retour, D2.1 - Persécutions liées au genre (27 juillet 2020), p. 18.

¹⁴ RS 0.142.30.

¹⁵ RS 0.101.

¹⁶ RS 0.105.

De surcroît, en l'état, la reprise du Règlement établissant le filtrage par la Suisse n'est pas conforme à ses engagements internationaux, qui imposent des obligations spécifiques dans des situations entrant dans leur champ d'application. C'est notamment le cas de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestiques du 11 mai 2011 (« **Convention d'Istanbul** »)¹⁷, qui exige une procédure d'asile sensible au genre et la mise en place de services de soutien pour les personnes requérantes d'asile¹⁸, de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (« **CDE** »)¹⁹ qui exige une procédure appropriée aux enfants²⁰ ou encore du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants²¹ qui impose aux Etats de fournir des informations sur les procédures judiciaires et administratives applicables²².

En outre, même lorsque les personnes sont orientées vers une procédure conduisant à une demande de protection internationale, l'ODAGE est préoccupée par le risque que les informations fournies par les personnes requérantes au stade du filtrage puissent avoir un impact, potentiellement négatif, à un stade ultérieur de l'examen des demandes d'asile de celles-ci. A titre d'exemple, une personne ayant atterri à l'aéroport de Genève, puis arrêtée pour effectuer le filtrage, peut être désorientée par les circonstances, de telle sorte qu'elle se trompe en relatant certains détails de son parcours, ce qui risque d'influer négativement sur la crédibilité de sa demande d'asile.

Dans ce contexte, l'ODAGE est d'avis qu'il faudrait éviter que la police puisse procéder au filtrage et que seules les autorités administratives, qui ont une formation spécifique, devraient avoir cette compétence. Dans tous les cas, l'ODAGE est d'avis qu'il est nécessaire de (i) garantir que l'autorité menant l'audition ainsi que l'interprète soient du genre souhaité par la personne faisant l'objet du filtrage ; et (ii) exiger que les personnes soient tenues de suivre des formations sur les droits humains, avec des modules dédiés notamment aux besoins spécifiques des enfants, des victimes de traite d'êtres humains et aux motifs de protection internationale fondés sur le genre.

b. De l'accès aux bases de données

Selon l'avant-projet, la compétence d'effectuer le filtrage est donnée à la police cantonale. De ce fait, elle aura aussi accès au Répertoire commun de données d'identité (« **CIR** »), à l'EES, à l'ETIAS et au C-VIS (art. 103c al. 2 let. g ; 108e al. 2 let. f ; 109a al. 2 let. i ; 110b^{bis} al. 2 let. c a ap-LEI). Cet accès se fonde sur l'art. 14 Règlement établissant le filtrage qui permet aux autorités compétentes pour le filtrage d'effectuer des recherches dans le CIR, le système d'information Schengen (« **SIS** ») et les bases de données nationales conformément au droit national.

Or, la proportionnalité est un principe fondamental en matière de protection des données personnelles, conformément à l'art. 8 CEDH²³, et qui s'applique en particulier (i) au traitement des données et (ii) au cercle de personnes qui ont accès à celles-ci.

L'ODAGE note avec inquiétude que la section du rapport explicatif intitulée « *Protection des données* » ne mentionne aucunement le traitement par les autorités cantonales de police²⁴. En prolongement des problèmes déjà mentionnés ci-dessus (let. a) en lien avec la police menant le filtrage, l'ODAGE recommande de ne pas donner accès au CIR, à l'EES, à l'ETIAS et au C-VIS à la police cantonale.

Subsidiairement, l'ODAGE suggère d'exiger que tous les membres d'une autorité ayant accès à ces données suivent une formation obligatoire spécifique à la protection des données personnelles.

¹⁷ RS 0.311.35.

¹⁸ Art. 63 para. 3 Convention d'Istanbul.

¹⁹ RS 0.107.

²⁰ Art. 22 para. 1 CDE.

²¹ RS 0.311.542.

²² Art. 6 para. 2 du Protocole susmentionné.

²³ Voir art. 6 al. 2 LPD ; FF 2018 6565, 6582 et réf. citées.

²⁴ Rapport explicatif, p. 167 s.

c. De l'attribution du conseil juridique uniquement à la fin du « filtrage »

Le projet actuel prévoit que la personne requérante d'asile se voit attribuer un représentant juridique uniquement à la fin du filtrage (art. 102h al. 1 ap-LAsi), alors qu'actuellement, elle se voit immédiatement attribuer un représentant juridique à moins qu'elle n'y renonce expressément (art. 102h al.1 LAsi).

De surcroît, l'art. 10 para. 1 du Règlement établissant le filtrage prévoit que les Etats membres (*i*) adoptent des dispositions pertinentes pour enquêter sur les allégations de manquement au respect des droits fondamentaux en rapport avec le filtrage et (*ii*) veillent, le cas échéant, à la possibilité de saisir la justice en vue de l'ouverture de procédures civiles ou pénales en cas de manquement au respect ou à l'application des droits fondamentaux, conformément au droit national. La reprise de ces obligations en droit suisse implique la garantie d'une représentation juridique individuelle, à même de faire valoir de manière adéquate les droits de la personne concernée.

En ajoutant une étape préliminaire à la procédure d'asile, *i.e.* le filtrage, durant laquelle la personne requérante d'asile ne dispose pas d'une représentation juridique, le projet actuel affaiblit le conseil dont bénéficient les personnes concernées, et ainsi, leur protection juridique. Or, au stade du filtrage, des rétentions sont déjà possibles²⁵, ainsi qu'un "accompagnement" pratiquement systématique à un centre de la Confédération²⁶. Dans ce contexte, l'attribution d'une représentation juridique est indispensable dès le dépôt d'une demande d'asile.

En outre, l'art. 21 ap-LAsi prévoit l'institution d'un service indépendant responsable d'un mécanisme de contrôle, lequel doit être désigné par le Conseil fédéral et à qui sont attribuées notamment les tâches de contrôle du respect du principe de non-refoulement ainsi que des prescriptions relatives à l'accès à la procédure d'asile, à l'intérêt supérieur de l'enfant et à la détention administrative. A cet égard, le rapport mentionne que ce service compétent doit s'assurer, pendant la procédure de filtrage, que le droit international et les droits humains sont respectés²⁷. Toujours selon le rapport, la Commission nationale de prévention de la torture pourrait être ce service compétent²⁸.

Or, il est à ce stade complètement flou comment une personne requérante d'asile tenue à demeurer dans un logement ou en détention aurait accès à la Commission nationale de prévention de la torture, ou tout autre service indépendant mais ayant pour seule mission un contrôle collectif et global des droits fondamentaux, duquel il n'est au demeurant pas précisé le financement, les compétences, et la formation. Dès lors, la mission du service indépendant responsable du mécanisme de contrôle doit pouvoir s'appuyer sur l'accès aux témoignages recueillis par la représentation juridique individuelle attribuée.

Pour ces motifs, l'ODAGE recommande que le mandat de la représentation juridique commence dès le début d'une procédure d'asile, comme à l'heure actuelle, et non pas dès l'achèvement du filtrage.

2.2 La protection des données personnelles dans l'Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du règlement Eurodac

Le projet élargit le cercle de personnes ayant accès aux données personnelles contenues dans le CIR, et pouvant traiter ces données personnelles. En reprenant l'art. 15 du Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des données biométriques (« **Règlement Eurodac** »), le Conseil fédéral abaisse l'âge minimum de 14 ans à 6 ans pour l'enregistrement des empreintes digitales.

Or, il convient de rappeler qu'il est nécessaire de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui concernent les enfants (art. 3 para. 1 CDE). En outre, les empreintes digitales ne sont pas seulement des données personnelles, mais des données personnelles sensibles au sens de l'art. 5 let. c ch. 4 LPD.

²⁵ Cf. art. 73 ap-LEI.

²⁶ Cf. notamment art. 9b al. 6, 7 et 9c al. 3, 4 ap-LEI ; art. 21 al. 1 et 21a al. 2 ap-LAsi.

²⁷ Rapport explicatif, p. 204.

²⁸ Rapport explicatif, p. 196.

Dans ce contexte, l'ODAGE doute que l'abaissement de l'âge à partir duquel des données personnelles peuvent être recueillies soit conforme au principe de proportionnalité propre au domaine de la protection des données²⁹, et ainsi, recommande que la Suisse ne reprenne pas cet élément dans la LEI et la LAsi. A tout le moins, dans ce contexte, l'ODAGE demande la limitation de la prise d'empreintes digitales des personnes mineures aux situations où celle-ci est strictement nécessaire (par exemple en cas d'urgence).

2.3 L'insertion dans la loi d'une clause discrétionnaire dans le cadre d'un transfert Dublin

L'art. 35 para. 1 Règlement asile et migration prévoit que tout État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qu'un ressortissant de pays tiers ou un apatride a enregistrée sur son territoire, même si cet examen ne lui incombe pas selon les critères prévus. A l'heure actuelle, seul l'art. 29a al. 3 OA 1 prévoit que le SEM peut, pour des raisons humanitaires, également traiter une demande d'asile même lorsqu'il ressort qu'un autre État est compétent du traitement de celle-ci.

Par souci de publicité, cette clause discrétionnaire devrait être élevée au rang d'une loi au sens formel, au lieu d'une ordonnance comme en l'état, afin de soutenir une application plus fréquente de cette clause de souveraineté, en particulier à des personnes vulnérables, telles les mineurs non accompagnés ou les personnes souffrant de maladies graves ou de traumatismes importants.

Par conséquent, l'ODAGE estime qu'un recours accru à la clause discrétionnaire par la Suisse soutient la protection des personnes requérantes d'asile particulièrement vulnérables. Dès lors, en prolongement de la solidarité évoquée en préambule, l'ODAGE se positionne en faveur de l'insertion d'une clause discrétionnaire dans la LAsi afin que la Suisse envisage plus fréquemment d'entrer en matière sur les demandes d'asile de personnes requérantes dont la compétence ne lui incomberait *a priori* pas.

2.4 Les nouvelles rétentions et la réforme de la détention Dublin

De nouvelles formes de rétentions apparaissent avec l'avant-projet proposé (a) ainsi qu'une proposition de réforme de la détention Dublin (b).

Toutes deux appellent des commentaires et les propositions suivantes.

a. Des nouvelles rétentions

i. *Des motifs de rétention*

Dans l'avant-projet proposé, une personne peut faire l'objet d'une rétention (i) si elle est dépourvue d'autorisation de courte durée, de séjour ou d'établissement, (ii) si cela est nécessaire pour le filtrage, et (iii) si elle ne se soumet pas à son obligation de collaborer ou présente un risque de passage à la clandestinité ou de menace pour la sécurité intérieure (art. 73 al. 1 let. d ap-LEI).

Un ordre de mise en rétention, en tant que décision fondée sur du droit public fédéral, est soumise aux principes généraux inhérents au droit public, en particulier au principe de proportionnalité. Or, dans la pesée des intérêts en présence, il est difficile de concevoir comment la nécessité d'effectuer le filtrage devrait prévaloir sur le droit à la liberté de mouvements d'une personne, fût-ce qu'elle ne se soumette pas à son obligation de collaborer. A cela s'ajoute que l'introduction de ces rétentions vise explicitement à prendre de force les données de la personne concernée, ce qui est également contestable. Les nouvelles rétentions ainsi créées ouvrent la voie au prononcé d'ordres de mise en rétention susceptibles d'être fréquemment contraires au principe de proportionnalité.

A cela s'ajoute que l'art. 8 para. 6 du Règlement établissant le filtrage garantit que les organisations et les personnes qui fournissent des conseils bénéficient d'un accès effectif aux ressortissants de pays tiers au cours du filtrage, ce qui semble difficilement réalisable dans le contexte de placements en rétention.

²⁹ Voir art. 6 al. 2 LPD ; FF 2018 6565, 6582 et réf. citées.

De plus, il est douteux que ces rétentions soient compatibles à la Convention des réfugiés de 1951, dans la mesure où elles rendent à tout le moins plus difficile le dépôt d'une demande d'asile.

ii. Du principe de célérité

Le principe de célérité de la part des autorités suisses est cardinal dans la jurisprudence relative aux détentions administratives³⁰. On ne distingue aucun motif pour lequel il en irait différemment dans le cadre des nouvelles rétentions.

Ainsi, les autorités responsables du filtrage doivent être tenues de par la loi de documenter chaque étape du filtrage et de démontrer avoir agi avec toute la diligence requise.

iii. De la procédure

L'art. 73 LEI actuel prévoit une durée maximale de détention de trois jours durant lesquels il n'y a pas de contrôle judiciaire automatique a priori; un tel contrôle intervient uniquement sur requête et *a posteriori*. Toutes les autres formes de détention administrative de droits des étrangers qui durent ainsi plus de trois jours ont pour point commun un examen judiciaire, automatique ou sur requête, qui doit être effectué dans les 96 heures dès la mise en détention de la personne concernée ou dès sa requête (art. 80 al. 2 et 80a al. 3³¹ LEI).

Or, la durée des nouvelles rétentions prévues par l'art. 73 al. 2^{bis} ap-LEI est de (i) sept jours pour l'exécution de la procédure de filtrage aux frontières extérieures Schengen (art. 9b ap-LEI et art. 26 al. 1^{er} ap-LAsi), (ii) trois jours pour la procédure de filtrage sur le territoire (art. 9c ap-LEI) ou dans le cadre de la procédure d'asile (art. 26 al. 1^{bis} ap-LAsi), et (iii) quatre jours pour la procédure de filtrage visée à l'art. 9b al. 4 ap-LEI. Les détentions durant au-delà de trois jours doivent bénéficier d'un examen judiciaire dans les 96 heures, comme c'est le cas actuellement pour toutes les autres détentions administratives de droit des étrangers.

Dans ce contexte, il convient de souligner que les règles pertinentes en matière de rétention énoncées dans la Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (« **la Directive retour** ») s'appliquent au cours du filtrage en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas introduit de demande de protection internationale (art. 8 para. 7 Règlement établissant le filtrage).

Or, la Directive retour exige que, lorsque la rétention est ordonnée par des autorités administratives, les États membres instituent (i) un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité de la rétention le plus rapidement possible à compter du début de la rétention, ou (ii) un droit d'engager une procédure par laquelle la légalité de la rétention fait l'objet d'un contrôle juridictionnel accéléré qui doit avoir lieu le plus rapidement possible à compter du lancement de la procédure en question (art. 15 para. 2 Directive retour).

Or, la rétention actuelle et celle proposée (art. 73 LEI et 73 ap-LEI) ne sont pas compatibles à cette disposition, dans la mesure où la légalité de la rétention n'est pas examinée dans le délai de 96h dès l'introduction d'une demande de la personne requérante, à la différence des autres détentions de droit des étrangers que connaît la Suisse.

Par conséquent, l'ODAGE estime que ces nouvelles rétentions doivent être limitées à une durée de trois jours au maximum, *i.e.* la durée maximale de la rétention actuelle. Subsidièrement, les nouvelles rétentions doivent être soumises au contrôle judiciaire dans un délai de 96 heures dès la demande de la personne détenue.

iv. De la durée

La rétention actuelle n'est pas comptabilisée dans la durée des autres détentions (art. 73 al. 6 LEI), qui elles, ne peuvent excéder 18 mois au total (art. 79 LEI).

Ceci n'est pas compatible à la Directive retour, qui exige que la rétention n'excède pas 18 mois au total (art. 15 para. 5 et 6 de la Directive retour). Or, la Directive retour s'applique à la rétention au cours du filtrage aux

³⁰ Tel qu'interprété notamment par l'ATF 139 I 206, consid. 2 ; ATF 130 II 488, consid. 4.1 ; TF 2C_846/2017 du 30 octobre 2017, consid. 4.1 ; TF 2C_79/2017 du 13 février 2017, consid. 3.3.

³¹ Cf. ATF 142 I 135, consid.3.2.

ressortissants de pays tiers qui n'ont pas introduit de demande d'asile (art. 8 para. 7 Règlement établissant le filtrage).

Il découle de ce qui précède que l'ODAGE se positionne en faveur d'un décompte de la rétention dans le délai maximum de détention de 18 mois afin d'être conforme aux obligations internationales de la Suisse.

b. Détention Dublin

i. *Des motifs de détention*

L'art. 76a al. 1 let. c ap-LEI introduit un nouveau motif de détention Dublin, à savoir la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public, en écho à l'art. 44 para. 2 Règlement asile et migration.

Sur ce point, il est problématique d'introduire en droit suisse un motif de détention administrative de droit des étrangers qui se base sur un motif de protection de sécurité ou d'ordre public. Ce type de détention est et devrait rester l'apanage d'une détention pénale.

Dès lors, l'ODAGE estime que la Suisse devrait concrétiser ce motif de détention du Règlement asile et migration uniquement dans un contexte pénal.

ii. *De la procédure*

A l'heure actuelle, l'art. 80a al. 3 LEI prévoit que la légalité et l'adéquation de la détention sont examinées, sur demande de la personne détenue, par une autorité judiciaire au terme d'une procédure écrite. En d'autres termes, l'examen judiciaire des décisions de mises en détention Dublin n'est pas systématique. En effet, l'art. 44 para. 5 du Règlement asile et migration (et son équivalent actuel) laisse aux Etats membres le choix d'un contrôle judiciaire sur demande ou systématique.

Il découle de ce choix de la Suisse que la motivation des décisions de mise en détention Dublin est souvent sommaire, en contradiction avec le caractère incisif de la mesure ordonnée, *i.e.* la détention. Tel a été notamment le cas dans une affaire portée devant le Tribunal fédéral, où la motivation de la décision attaquée, outre l'énumération des art. de loi déterminants, ne comportait pas deux lignes³².

Dans la mesure où un examen d'office de la détention Dublin est autorisé par l'art. 44 para. 5 Règlement asile et migration, l'ODAGE est d'avis que la Suisse devrait faire usage de cette possibilité.

iii. *Des durées*

Les nouvelles durées de détention Dublin de l'art. 76a al. 3 ap-LEI vont plus loin que ce que les art. 44 et 45 Règlement asile et migration prévoient.

S'agissant de la durée de quatre semaines (art. 76a al. 3 let. a ap-LEI), l'avant-projet ajoute une semaine à la durée maximale de trois semaines prévue par l'art. 45 para. 1 et 2 Règlement asile et migration. Selon le rapport, cet ajout d'une semaine s'explique par une prétendue lacune à combler, dans la mesure où le SEM doit bénéficier d'une semaine supplémentaire pour rédiger et notifier une décision de non-entrée en matière³³.

Or, le Règlement asile et migration ne laisse pas de place à une quatrième semaine de détention. Il appartiendra au SEM de prononcer une décision de non-entrée en matière avec toute la diligence requise afin que ce délai de trois semaines de détention soit respecté. A défaut, la personne concernée doit être remise en liberté. Dans ce contexte, le SEM est de toute façon tenu au respect du principe de célérité, non seulement cardinal dans les procédures de détention administrative³⁴, mais également rappelé explicitement dans ce contexte à l'art. 11 para. 1 Directive 2024/1346 du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (« **Directive accueil** ») sur renvoi de l'art. 44 para. 4

³² Arrêt du TF 2C_549/2021 du 3 septembre 2021, consid. 3.4.2.

³³ Rapport explicatif, pp 77-78.

³⁴ Cf. ci-dessus, para. 5.a.b.

Règlement asile et migration, selon lequel les retards dans les procédures administratives qui ne sont pas imputables au demandeur ne peuvent justifier une prolongation de la durée du placement en rétention.

Concernant la durée de cinq semaines (art. 76a al. 3 let. c ap-LEI), l'avant-projet ajoute une nuance dans la mesure où il établit que le délai commence à courir notamment à partir de la notification de la décision de renvoi et le transfert de l'étranger dans l'État Dublin responsable. Or, l'art. 45 para. 3 Règlement asile et migration établit un délai de cinq semaines à l'intérieur duquel le transfert vers l'État membre responsable doit être effectué, délai qui commence à partir de la date à laquelle notamment la requête aux fins de prise en charge a été acceptée ou la notification aux fins de reprise en charge a été confirmée.

Le rapport justifie cette nuance en y voyant un risque de résultats choquants, notamment lorsque la personne concernée a vécu un certain temps dans la clandestinité³⁵. On peut opposer à cela que le texte de l'art. 45 para. 3 Règlement asile et migration prévoit que le délai court dès que le transfert est matériellement possible. Ainsi, dans l'hypothèse d'un passage à la clandestinité de la personne concernée, ce délai ne commence pas à courir. En tout état, le Règlement asile et migration ne laisse pas de place à une telle modification.

Par conséquent, l'ODAGE retient que les durées des détentions Dublin (art. 76a al. 3 ap-LEI) devraient être limitées à (i) trois semaines (let. a) et (ii) à cinq semaines à partir notamment de la date à laquelle la requête aux fins de prise en charge a été acceptée ou la notification aux fins de reprise en charge a été confirmée, et dès que le transfert est matériellement possible (let. c).

Par ailleurs, l'ODAGE rappelle que la détention de mineur-e-s doit être une mesure de dernier ressort et dont la durée doit être aussi brève que possible³⁶. Lors de l'analyse de la proportionnalité, les Etats doivent tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'extrême vulnérabilité de l'« *enfant étant une considération primordiale qui doit prédominer sur la qualité d'étranger en séjour illégal* »³⁷. A ce titre, il sied de relever que plusieurs experts de l'ONU, se basant sur l'intérêt supérieur de l'enfant, ont appelé les Etats membres à l'interdiction de la détention d'enfants dans le cadre de l'immigration, qui constitue toujours une violation des droits de l'enfant³⁸.

Finalement, se pose la question de savoir si l'« accompagnement » des personnes étrangères qui demandent l'asile pendant la procédure de filtrage à un centre de la Confédération³⁹ est une mesure qui restreint la liberté de mouvement des personnes requérantes d'asile, et ainsi, compatible au principe de proportionnalité.

2.5 Les sanctions pour non-respect des obligations sur les conditions d'accueil

Le Règlement asile et migration liste désormais les obligations de la personne requérante d'asile soit, par exemple, l'obligation de présenter la demande d'asile dans l'Etat de première entrée (art. 17 para. 1), l'obligation de coopérer avec les autorités compétentes (art. 17 para. 3) et l'obligation d'être présent dans l'Etat membre responsable de la demande d'asile (art. 17 para. 4).

L'art. 18 para. 1 al. 1 Règlement asile et migration prévoit que si la personne requérante d'asile a été informée de ses obligations et des conséquences en cas de non-respect de ses obligations, elle n'a pas le droit aux conditions d'accueil énoncées dans la Directive accueil dans un Etat autre que celui dans lequel elle est tenue d'être présente en vertu de l'art. 17 para. 4 Règlement asile et migration. L'alinéa suivant précise que cela s'entend « *sans préjudice de la nécessité d'assurer un niveau de vie conforme au droit de l'Union, y compris de la Charte, et aux obligations internationales* » (art. 18 para. 1 al. 2 Règlement asile et migration).

La Directive accueil n'est pas un acte relevant de l'acquis Schengen/Dublin et n'est donc pas contraignante pour la Suisse. Elle vise cependant à uniformiser les conditions d'accueil dans les Etats membres⁴⁰, dès lors, la Suisse devra en tout état s'en inspirer afin d'offrir des conditions d'accueil qui seront au moins équivalentes,

³⁵ Rapport explicatif, p. 79.

³⁶ Art. 37 let. b CDE.

³⁷ Voir notamment les arrêts de la CEDH *Popov c. France* du 19 janvier 2012, §§ 140-141 et *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique* du 19 janvier 2010, § 56.

³⁸ Nations Unies, Union européenne : des experts de l'ONU plaident pour la fin de la détention des enfants migrants, du 2 mai 2024, <https://news.un.org/fr/story/2024/05/1145271> consulté le 1^{er} novembre 2024 ; Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Child immigration detention must be prohibited following adoption of EU migration and asylum pact, UN experts say, du 2 mai 2024, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/child-immigration-detention-must-be-prohibited-following-adoption-eu>, consulté le 1^{er} novembre 2024

³⁹ Cf. art. 9b al. 6, 7 et 9c al. 3, 4 ap-LEI et art. 21 al. 1 et 21a al. 2 ap-LAsi.

⁴⁰ Rapport explicatif, pp 15 et 17.

notamment en permettant l'accès au marché du travail, à des cours de langue, à une formation professionnelle, à des soins de santé et à des conditions matérielles d'accueil assurant un niveau de vie adéquat, tout en prenant en compte la situation spécifique des personnes ayant des besoins particuliers (art. 17, 18, 19 et 24 Directive accueil).

Bien que la Suisse ne soit pas liée par la Directive accueil, le rapport explicatif retient que le non-respect par la personne requérante d'asile de ses obligations peut avoir des conséquences sur les conditions de son accueil⁴¹.

Or, la poursuite du voyage par les personnes requérantes d'asile à leur arrivée aux portes de l'Europe est souvent une réaction à de très mauvaises conditions d'accueil, à l'absence d'accès à une procédure d'asile équitable et à des violations des droits humains⁴². Sanctionner les personnes qui ont fui ces conditions en leur niant le droit à des conditions d'accueil de qualité apparaît dès lors disproportionné.

L'ODAGE tient à rappeler que les conditions d'accueil des personnes requérant l'asile en Suisse n'offrant déjà que le strict minimum⁴³, un abaissement des conditions d'accueil pour non-respect des obligations par la personne requérante doit, en tout état, être considéré comme contraire au respect de la dignité humaine (art. 7 Cst.).

Il est dès lors demandé à la Suisse qu'elle continue à offrir des conditions d'accueil similaire à chaque personne, indépendamment de son parcours migratoire.

2.6 La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant

Bien qu'il soit indiqué que la réforme vise à renforcer les droits des mineur.e.s non accompagné.e.s, l'ODAGE craint que certaines modifications aient pour conséquences de les affaiblir. Dès lors les considérations et modifications suivantes sont proposées afin de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE).

a. De l'Etat responsable en cas d'absence de membres de la famille, de frères ou sœurs ou de proches

L'art. 8 du Règlement Dublin III prévoit qu'en l'absence de membres de la famille, de frères et sœurs ou de proches, l'Etat membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a introduit sa demande de protection internationale, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur.

La Cour de justice de l'Union européenne (« **CJUE** ») a tranché que l'Etat compétent était - en règle générale - celui dans lequel la « dernière » demande de protection internationale avait été déposée, ceci afin d'éviter de prolonger inutilement les procédures et de garantir un accès rapide aux procédures d'asile. La CJUE s'est fondée dans son raisonnement, notamment, sur le fait que les mineurs non accompagnés faisaient partie d'une catégorie de personnes particulièrement vulnérables et que l'intérêt supérieur de l'enfant devait être pris en considération dans toutes les actions le concernant⁴⁴.

Or, l'art. 25 para. 5 Règlement asile et migration indique désormais que l'Etat membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a enregistré sa demande de protection internationale pour la première fois, si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant (nous soulignons). Le rapport explicatif indique à ce propos uniquement qu'il est « *désormais précisé que l'Etat Dublin dans lequel un mineur dépose sa demande d'asile pour la première fois sera responsable, sauf s'il est démontré que cela n'est pas dans son intérêt supérieur* »⁴⁵. Il mentionne en outre que cette disposition correspond en substance à l'art. 8 Règlement Dublin III⁴⁶.

⁴¹ Rapport explicatif, p. 20.

⁴² Voir par exemple l'arrêt de la CEDH *Case of A.T. and others v. Italy* du 22 novembre 2023 (détention de personnes migrantes et non accompagnées dans des conditions inhumaines et dégradantes) ; l'arrêt de la CEDH *Safi et autres c. Grèce* du 7 juillet 2022 (traitement inhumain et dégradant des survivants d'un naufrage) ; les arrêts du TAF E-3078/2019 du 12 juillet 2019 (refoulements en chaîne par les autorités croates) ; D-43/2021 du 12 février 2021 ou F-48/2021 du 8 janvier 2021 (violences policières en Croatie).

⁴³ Voir par exemple l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (RS 142.311.23) (logement dans des dortoirs non mixtes, art. 5 al. 1 ; accès à un enseignement de base, art. 9).

⁴⁴ Cf., dans le cadre de l'interprétation de l'art. 6 du Règlement Dublin II, l'arrêt de la CJUE *MA, BT et DA contre Secretary of State for the Home Department*, C-648/11 du 6 juin 2013.

⁴⁵ Rapport explicatif p. 26.

⁴⁶ Rapport explicatif p. 41.

L'ODAGE craint cependant que l'art. 25 para. 5 Règlement asile et migration se distingue de l'art. 8 Règlement Dublin III et de la jurisprudence de la CJUE susmentionnée en comportant un renversement du fardeau de la preuve, à charge de l'enfant de prouver qu'il est dans son intérêt supérieur de rester dans le « dernier » Etat membre.

Bien qu'il soit indiqué que l'objectif de cette norme est de protéger l'enfant en réduisant la migration secondaire, il est nécessaire de rappeler qu'un allongement de la procédure d'asile n'est pas dans l'intérêt de l'enfant⁴⁷. D'autant plus que, comme relevé ci-dessus, c'est souvent en réaction à de mauvaises conditions d'accueil, à l'absence d'accès à une procédure d'asile équitable et aux violations des droits humains que des personnes mineures non accompagnées décident de ne pas rester dans l'Etat membre dans lequel elles ont déposé pour la première fois leur demande d'asile.

Il est dès lors rappelé que l'intérêt supérieur de l'enfant, qui est mentionné à l'art. 46 Règlement asile et migration et consacré à l'art. 3 para. 1 CDE doit être une considération primordiale. En outre, l'art. 3 para. 2 CDE exige des Etats parties qu'ils prennent toutes les mesures législatives et administratives pour s'en assurer.

Dès lors, l'ODAGE requiert que l'intérêt supérieur de l'enfant à rester dans le dernier Etat dans lequel il a déposé une demande d'asile soit pris en compte lors de l'analyse des critères de responsabilité.

A cette fin, l'ODAGE est d'avis qu'il faudrait inscrire dans la loi, comme présomption, qu'il est en principe dans l'intérêt supérieur de l'enfant de rester dans le dernier Etat où il a déposé une demande de protection internationale.

b. De la possibilité de présenter une requête aux fins de prise en charge à tout moment pour les personnes mineures non accompagnées

L'art. 39 para. 1 al. 4 Règlement asile et migration prévoit que lorsque la personne demanderesse est une mineure non accompagnée, même si les délais prévus par cet article pour présenter une requête aux fins de prise en charge ne sont pas respectés, il est possible pour l'Etat membre procédant à la détermination de l'Etat membre responsable de présenter une demande auprès de l'autre Etat Dublin à tout moment avant que la procédure d'asile ne soit menée à terme, s'il estime que cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Cette possibilité ne devrait être utilisée que de manière exceptionnelle, lorsque les circonstances particulières du cas d'espèce indiquent clairement qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il ne reste pas dans l'Etat dans lequel il séjourne mais qu'il soit pris en charge par un autre Etat Dublin.

L'ODAGE est d'avis que les circonstances permettant l'application de cette exception doivent être clarifiées dans la loi ou dans une ordonnance. Il devrait notamment être prévu que le consentement de l'enfant, lorsqu'il est capable de discernement, doit être requis et respecté. Dans tous les cas et en particulier si l'enfant n'est pas capable de discernement, l'autorité devrait procéder à un examen détaillé de sa situation et motiver, cas échéant, les circonstances justifiant l'application de cette exception. Il est en effet primordial que cette exception ne soit pas détournée de son but premier, soit de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant.

2.7 L'utilisation de la technologie lors des entretiens individuels

L'ODAGE souhaite aussi exprimer certaines préoccupations par rapport à l'utilisation de la technologie lors des entretiens individuels.

a. Des entretiens individuels par vidéoconférence

L'art. 22 para. 5 Règlement asile et migration prévoit que lorsque les circonstances le justifient, l'Etat membre peut mener l'entretien individuel par vidéoconférence (nous soulignons).

⁴⁷ Arrêt de la CJUE *MA, BT et DA contre Secretary of State for the Home Department*, C-648/11 du 6 juin 2013.

Selon des études sur l'impact des auditions menées par vidéoconférence plutôt qu'en présentiel, l'entretien par vidéoconférence réduit la confiance mutuelle et la compréhension de l'autre. Premièrement, en effet, la personne requérante d'asile interrogée par vidéoconférence peut avoir l'impression que sa cause est vouée à l'échec. Elle part ainsi découragée et risque de ne pas communiquer des éléments essentiels quant à la détermination de l'Etat responsable de l'analyse de sa demande d'asile. Deuxièmement, il est plus difficile de prendre en compte le langage non-verbal et les différences culturelles dans la communication non-verbale sont exacerbées. Cela est d'autant plus difficile lorsqu'il faut recourir à des interprètes. La capacité à détecter les mensonges peut être également diminuée. Il en résulte qu'en introduisant des entretiens par vidéoconférence il y a une augmentation de risque que le jugement sur la personne soit inexact ou altéré⁴⁸.

Il en découle que l'entretien par vidéoconférence peut être contraire au droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) ou le restreindre de manière inacceptable. Or, l'art. 22 para. 5 du Règlement asile et migration ne prévoit pas les circonstances justifiant qu'un entretien individuel soit effectué par vidéoconférence. Son contenu n'est ainsi pas suffisamment clair et précis et ne respecte donc pas les conditions imposées par l'art. 36 Cst⁴⁹.

Par ailleurs, une décision prise sur la base d'un entretien individuel par vidéoconférence comporte indéniablement plus de risques de violer les droits humains, tels que le principe de non-refoulement (art. 5 LAsi ; art. 33 Convention des réfugiés 1951, art. 3 CEDH et art. 3 CCT). En effet, comme vu précédemment, il y a plus de risques que des éléments essentiels ne soient pas communiqués par les requérants ou que des questions importantes ne soient pas posées par la personne en charge de l'entretien individuel.

Il peut également être plus difficile par entretien par vidéoconférence de discerner si une personne est particulièrement vulnérable (par exemple si une personne a été victime de traite d'être humain) et de lui accorder la protection nécessaire.

Il sied de préciser qu'un manque de ressources ne peut pas être une circonstance justifiant un entretien individuel par vidéoconférence et que seulement des circonstances exceptionnelles peuvent être prise en compte. Il convient en effet de veiller tout particulièrement à ce que l'utilisation de cette modalité ne se traduise pas par une régression par rapport aux normes procédurales ou par une utilisation dans des situations inappropriées⁵⁰.

Par ailleurs, un tel enregistrement doit respecter les principes de la LPD, tel que la proportionnalité.

Dans ces circonstances, l'ODAGE considère que les circonstances justifiant un entretien individuel par vidéoconférence doivent être prévues dans une loi fédérale ou, à tout le moins, dans une ordonnance.

b. De l'enregistrement sonore des entretiens individuels

L'art. 22 para. 7 Règlement asile et migration prévoit qu'un enregistrement sonore de l'entretien individuel soit effectué ainsi qu'un résumé écrit.

Selon l'avant-projet, il sera en particulier prévu que la personne requérante doit avoir été informée au préalable et que l'enregistrement sonore fasse partie du dossier dont la consultation est accordée sur place (art. 26 al. 3bis ap-LAsi). Le rapport explicatif précise que le résumé de l'audition peut prendre la forme d'un rapport ou d'un formulaire type⁵¹.

⁴⁸ [FACTOR/KARITI/LERNAU/YAFFE AYUBI, Videoconferencing in Legal Hearings and Procedural Justice, in Victims & Offenders, 18 \(8\), 1557-1579, 23 août 2023](#) ; [THORLEY/MITTS, Trial by skype : A causality-oriented replication exploring the use of remote video adjudication in immigration removal proceedings, in International Review of Law and Economics, vol. 59, p. 82-97](#) ; [Tatiana GRIESHOFFER, Remote interpreting in Immigration Tribunal in International Journal for the Semiotics of Law, 10 mai 2022](#) ; [Sabine BRAUN, Keep your distance ? Remote interpreting in legal proceedings : A critical assessment of a growing practice in Interpreting, Vol. 15, issue 2, janvier 2014, p. 200-228](#) ; [Yi RAN, Human Interprets in Virtual Courts : A Review of Technology-Enabled Remote Settings in Australia in Journal of Digital Technologies and Law, 2023, 1\(3\), p. 712-724](#) ; [Mark FEDERMAN, On the Media Effects of Immigration and Refugee Board Hearings via Videoconference, in Journal of refugee studies, décembre 2006](#)

⁴⁹ Voir notamment, à propos des exigences posées par l'art. 36 al. 1 Cst., l'ATF 140 I 168. consid. 4 et l'arrêt du TF 2C_793/2020 du 8 juillet 2021, consid. 5.1.1.

⁵⁰ Voir à ce propos UNHCR, Remote Interviewing : Practical Considerations for State in Europe, du 9 juin 2020.

⁵¹ Rapport explicatif, p. 40.

L'ajout d'un enregistrement sonore est à saluer, bien qu'il apparaisse plus approprié que l'enregistrement soit également visuel afin de pouvoir voir, en partie, le langage non-verbal.

L'ODAGE est cependant d'avis qu'un enregistrement sonore (ou mieux un enregistrement vidéo) devrait être un moyen de preuve supplémentaire mais ne devrait pas se substituer au procès-verbal, un résumé de l'audition par écrit (qui plus est si celui-ci prend la forme du formulaire) n'étant pas suffisant. En effet, on ne peut pas exiger des magistrats, au vu des nombreux dossiers qu'ils doivent traiter, qu'ils écoutent systématiquement les enregistrements sonores effectués. Or, un résumé écrit, qui serait effectué par une personne de l'autorité en question, risque de ne pas mentionner tous les éléments nécessaires à l'examen du dossier.

Dès lors, l'ODAGE suggère que les entretiens individuels soient enregistrés par vidéo et qu'un procès-verbal soit tenu, dans le respect des dispositions de la LPD. De plus, il est nécessaire que la personne consente à son enregistrement sans qu'un refus de sa part ne soit sanctionné en l'interprétant comme une violation de son devoir de collaboration.

3. Reprise du statut de protection subsidiaire

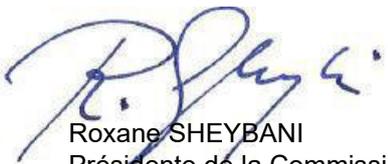
Cette réforme pourrait être l'occasion pour la Suisse de reprendre le statut de la protection subsidiaire européen, dont la transposition en droit helvétique aurait pour conséquence qu'une partie des personnes actuellement admises à titre provisoire recevraient une autorisation de séjour. De surcroît, la protection subsidiaire donne droit à l'exercice d'une activité lucrative et à l'obtention d'un titre de séjour permanent après cinq ans de séjour, en cas d'intégration réussie⁵², contrairement à la seule possibilité pour les autorités de l'octroyer en Suisse⁵³.

Selon un rapport du Secrétariat d'Etat aux migrations, l'admission provisoire suisse est comparable au statut de protection subsidiaire, ce dernier fixant toutefois des standards plus élevés selon la situation. La différence majeure entre la protection subsidiaire et l'admission provisoire réside dans le statut en lui-même : l'admission provisoire est une mesure de substitution pour les décisions de renvoi entrées en force mais ne pouvant être exécutées tandis que la protection subsidiaire est un statut à part entière accordé à la place d'un renvoi⁵⁴.

Ainsi, l'ODAGE saisit l'occasion de cette réforme afin d'enjoindre la Suisse à s'aligner sur les principes européens en la matière.



Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre très haute considération.


Roxane SHEYBANI
Présidente de la Commission
des droits humains


Sandrine GIROUD
Bâtonnière

⁵² Art. 4 et 5 de la Directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

⁵³ Art. 84 al. 5 LEl.

⁵⁴ Secrétariat d'Etat aux migrations, Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action, pp 43-44.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch;

gael.buchs@sem.admin.ch;

michelle.truffer@sem.admin.ch und

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. November 2024

Stellungnahme von Pikett Asyl zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2024/46

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Das «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» ist ein Zusammenschluss verschiedener Beratungsstellen, Organisationen, Anwält*innen und engagierter Einzelpersonen, die Rechtsarbeit im Asylbereich leisten. Wir arbeiten sowohl im beschleunigten wie im erweiterten Verfahren ausserhalb des staatlichen Rechtsschutzes. Tatsächlich haben die letzten fünf Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes verschärft. Das Bündnis lehnt daher die Übernahme der EU-Regelungen ab, die den Zugang zum Recht auf Asyl zusätzlich massiv einschränken werden.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitende Anmerkungen	4
2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung	5
2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)	5
2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)	5
2.3 Einordnung	6
2.4 Zuständigkeitskriterien	6
2.5 Verfahren	10
2.6 Rechtsmittel	12
2.7 Haft	14
2.8 Überstellungsfristen	18
2.9 Krisenverordnung	21
3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung	22
3.1 Einleitung	22
3.2 Einordnung und Forderungen	22
4. Revidierte Eurodac-Verordnung	30
4.1 Einleitung	30
4.2 Einordnung	30
4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems	31
4.4 Neu erfasste Personenkategorien	32
4.5 Interoperabilität	33
4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac	34
4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	38
4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden	40
4.9 Datenschutz und Informationsrechte	43
4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	46
5. Rückkehrverfahrensverordnung	48



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus	51
6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	51
6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	51
6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend.....	53
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	55
7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz.....	55
7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie	59
7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	59
7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen.....	60



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussen Grenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Pikett Asyl lehnt daher zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahme richtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahme richtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz genießen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonszuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

Forderungen

1. **Feststellung, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen dem Kindeswohl widerspricht und Ausschluss der Anwendung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern**
2. **Harmonisierung des Familienbegriffs aus Art. 2 AMM-VO mit anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz**
3. **Umfassende Beschwerdemöglichkeit beim Selbsteintritt und zwingender Selbsteintritt in den genannten Konstellationen (siehe oben)**



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeverfahren wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmerichtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahmerichtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine recht-

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

liche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörng gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörngen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

4. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.
5. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.
6. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allerniedrigste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhält-



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

nismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: «Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.»

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: «Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG «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.»

durch

«Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.»

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰) Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungsshaftdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsfrist wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmeleitlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsfrist zwecks Entscheidung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsfrist von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese



Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahme richtlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff ‹Flucht› dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹² (23) Aufnahme richtlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgemerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 1. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 2. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
- 3. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Forderung

1. **Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

1. **Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen einen Asylgesuchs) sind.**
2. **Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, «wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.»



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben»)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

1. **Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
2. **Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
3. **Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Der Bundesrat kann gemäss Art 21b, Abs. 2 E-AsylG die zuständige Stelle bestimmen. Die Screening-



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

VO nennt als mögliche Träger des Überwachungsmechanismus einerseits die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, andererseits die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter. Eine gemeinsame Aufgabenübernahme durch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) und die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) mit einer funktionalen Rollenteilung erscheint aufgrund ihrer jeweiligen sich ergänzenden Mandate als besonders zweckmässig.

Der Überwachungsmechanismus wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

1. **Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
2. **Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
3. **Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**
4. **Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an die SMRI und das NKVI**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfas-

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

1. **Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschließenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

1. **Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. **Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben**

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtungsmöglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen.

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

1. Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden
2. Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

1. **Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
2. **Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrensverordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrensverordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrensverordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrensverordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

«Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die «Fiktion der Nichteinreise» bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrgrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.»⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrgrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenzasyilverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, «die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.» Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#).

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte («Fiktion der Nichteinreise»). Die betroffenen Personen sollten bis zur Entscheidung in den Transitzonen bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstöße wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der «humanitären» Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei «Migrationsdruck» oder in «ausgeprägten Migrationslagen» könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche «responsibility offsets» sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellungszeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem «Migrationsdruck» oder einer «ausgeprägten Migrationslage» im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als «responsibility offset» i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines «responsibility-offsets» im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, «um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind».

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltsbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224155>



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartezeit. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets «flexibel, prompt und effizient» sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: «[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen «procedural requirements», die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: «family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life» und «[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens».⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

1. **Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
2. **Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in «humanitären Schutzstatus» und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
3. **Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahme richtlinie

Die Aufnahme richtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf



Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell «aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert» sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine «allfällige freiwillige Beteiligung» geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.

Département fédéral de la police et de la justice DFJP

Secrétariat d'Etat aux migrations

Quellenweg 6

CH-3000 Berne

A envoyer par voie électronique à :

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch, Helena.schaer@sem.admin.ch, Gael.buchs@sem.admin.ch,

Michelle.truffer@sem.admin.ch

Zurich, le 12 novembre 2024

Consultation sur l'approbation et la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise des règlements (UE) 2024/1351, (UE)2024/1359, (UE) 2024/1349, (UE) 2024/1358 et (UE) 2024/1356 (pacte européen sur la migration et l'asile) (Développements de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac)

Monsieur le Conseiller fédéral,
Mesdames et Messieurs,

La Plateforme Traite, Plateforme suisse contre la traite des êtres humains, vous remercie de lui avoir donné la possibilité de participer à la procédure de consultation susmentionnée.

La Plateforme Traite est une initiative de quatre ONG suisses (FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, ASTRÉE, Centres Social Protestant CSP Genève, Antenna MayDay SOS Ticino) toutes actives dans la lutte contre la traite des êtres humains. Toutes les quatre conseillent et soutiennent les victimes de la traite en Suisse. Les principes de base communs sont le respect des droits humains et l'attention portée aux besoins des victimes. Les quatre organisations travaillent dans différentes régions de la Suisse. Ensemble, elles couvrent les trois principales régions linguistiques. La Plateforme Traite mène un travail politique en faveur des droits des victimes de la traite des êtres humains, organise des événements de formation et des activités de sensibilisation et publie chaque année des chiffres sur les victimes de la traite des êtres humains identifiées et prises en charge par les organisations membres. Dans les dernières années, les organisations membres de la Plateforme Traite ont identifié en total chaque année près de 200 nouvelles victimes de traite en Suisse.

Les expériences découlant de l'accompagnement de ce groupe cible ont montré que :¹ tous les facteurs qui rendent les personnes concernées par la traite des êtres humains vulnérables sont nettement accentués chez les victimes en demande d'asile. L'absence de voies de migration sûres et légales est l'un des plus grands facteurs de risque de (re)devenir victime d'exploitation et de violence. L'introduction de la procédure d'asile accélérée s'est également révélée particulièrement problématique pour ce groupe cible, car les clarifications nécessaires sur les faits et les mesures de protection requises ne sont guère possibles dans les courts délais. Contrairement aux promesses faites avant l'introduction de la procédure accélérée, selon lesquelles les cas complexes seraient transférés dans la procédure élargie, la majorité des victimes de la traite des êtres humains se trouvent par défaut dans la procédure Dublin. Il n'y a presque pas eu d'entrées en matière pour motifs humanitaires en lien explicitement avec des situations de traite des êtres humains chez nos client·e·s. La pratique montre clairement que le respect des délais et du déroulement de la procédure d'asile, mais surtout l'application stricte de la procédure Dublin en raison de pressions politiques, sont clairement plus importants que les obligations de protection envers les victimes de la traite des êtres humains.

La Plateforme Traite est donc alarmée et consternée par les modifications prévues qui sont proposées pour être appliquées en Suisse dans le cadre du pacte européen sur la migration et l'asile. Le manque de mesures d'accompagnement et l'absence de priorisation des obligations de protection aura pour conséquence, avec les modifications prévues, de rendre encore une fois beaucoup plus difficile l'accès à la protection pour les personnes en fuite - en Suisse également. Les modifications proposées favorisent encore plus la traite des êtres humains, l'exploitation et la violence pendant la fuite et en Europe.

Dans ce qui suit, nous aborderons certains aspects particulièrement problématiques des modifications prévues et montrerons, à l'aide d'un exemple de cas, quelles en seraient les conséquences pour les personnes victimes de la traite des êtres humains qui se trouvent dans la procédure d'asile. Dans une deuxième partie, nous nous référons spécifiquement à certaines modifications et adaptations de la loi.

Remarques détaillées

Exemple de cas Malaika²

"Mais nous avons toujours été ensemble. Nous sommes sœurs. Pourquoi doit-elle retourner en Croatie et pas moi ? », nous a demandé Juma, désespérée. Le système croate a trouvé une correspondance Eurodac pour Malaika. Pas pour Juma. Dans le cas de Malaika, cela signifie qu'elle sera placée dans un centre d'hébergement d'urgence, où elle devra attendre son expulsion. Dès le premier entretien de conseil chez l'organisation spécialisée, Malaika a été adressée à notre psychiatre interne. Elle exprime à plusieurs reprises des pensées suicidaires. Elle est envoyée à l'hôpital psychiatrique, en ressort et retourne à l'hébergement d'urgence. Le délai d'envoi de la lettre de la psychiatre, bien qu'annoncée au

¹ Pour un aperçu approfondi des conclusions ainsi que des histoires de cas détaillées, voir : « FIZ Projektbericht. Enfin en sécurité? Betroffene von Menschenhandel im Schweizer Asylsystem », 2024. Disponible sur : https://www.fiz-info.ch/images/content/FIZ_Asylbericht_dt_digital_240709.pdf.

² Tous les noms sont anonymisés.

SEM et à l'office des migrations, n'a pas été attendu. On y lit : Malaika est toujours fortement suicidaire, il y a un risque aigu de suicide en cas de renvoi en Croatie. Mais alors que la lettre est triée à l'aube au centre de tri postal, Malaika est déjà dans l'avion pour la Croatie. Cette lettre n'a de plus pas été prise en compte : le délai de transfert avait en fait déjà expiré. En raison des six mois écoulés, la Suisse aurait déjà dû entrer elle-même en matière sur la demande d'asile et ne pas envoyer Malaika en Croatie, mais la laisser suivre la procédure d'asile élargie en Suisse avec sa sœur.

1. La politique d'hébergement prévue à la frontière extérieure de l'UE et ses conséquences pour les personnes vulnérables

L'expérience de la consultation montre qu'une partie des client-e-s n'ont été victimes de la traite des êtres humains ou de l'exploitation qu'aux pays à la frontière extérieure de l'UE. Le risque est particulièrement élevé là où les systèmes d'accueil sont surchargés, comme en Grèce et en Italie. Les conditions qui y règnent, le manque de protection et de soutien ont fait que ces personnes étaient particulièrement vulnérables à l'exploitation du fait de leur situation de précarité, par exemple parce qu'elles devaient vivre dans la rue et n'avaient plus rien à manger. D'autres ont été harcelés, battus et abusés par le personnel des centres et de la sécurité dans les camps de masse en Bulgarie ou en Croatie. Y compris des mineurs. Malaika aussi.

Les conditions qui y règnent sont connues, l'approche des camps de masse aux frontières extérieures de l'Europe a clairement échoué. Pourtant, le pacte mise sur la poursuite et même l'intensification de cette pratique. De tels camps sont dévastateurs : il est impossible d'offrir aux victimes de la traite des êtres humains l'hébergement et l'accompagnement dont elles auraient besoin et auxquels elles auraient droit sur le plan juridique³. De plus, il n'est pas rare que les collaborateurs des camps exercent des violences sur les personnes en fuite. Les victimes de violence ne peuvent s'adresser à personne.

Les directives concernant d'éventuels indicateurs de vulnérabilité sont formulées de manière trop vague. Il n'est pas précisé selon quels critères l'évaluation de la vulnérabilité doit être effectuée⁴, ce qui laisse une grande marge de manœuvre aux différents États pour la mise en œuvre. Les disparités déjà importantes dans la mise en œuvre des droits humains dans les différents pays de l'UE sont ainsi encore accentuées, au détriment de l'égalité des droits des personnes en fuite. Le système envisagé renforce la pression sur tous les pays qui se trouvent aux frontières extérieures de l'UE. Le fait que certains de ces États n'auront pas les ressources nécessaires pour accueillir et prendre en charge le nombre proportionnellement beaucoup plus élevé de personnes réfugiées aura des répercussions négatives sur les demandeurs d'asile sur place. Cette situation est d'autant plus désastreuse que l'on parle certes de solidarité entre les États membres, mais que celle-ci n'est pas réglemmentée de manière suffisamment contraignante. Dans les conditions de précarité auxquelles il faut s'attendre, la vulnérabilité des groupes vulnérables, et donc le risque d'exploitation, augmenteront de manière drastique.

³ Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (CFM)-art. 12

⁴ Voir la prise de position de l'Association fédérale des centres psychosociaux pour les réfugiés et les victimes de la torture (BAfF) sur le projet d'exposé* du ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie concernant la réforme du système d'asile européen, octobre 2024. Disponible sur : https://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2024/10/Stellungnahme_GEAS_Verbaende_BAfF_20241021.pdf. Pour la situation en Suisse, voir cette prise de position, p. 16.

2. Empêcher la poursuite du voyage en Europe

Malaika a vécu des choses terribles dans le centre d'accueil en Croatie. Avec la nouvelle réglementation, il aurait été encore plus difficile pour elle de quitter la Croatie et de continuer à voyager : la poursuite du voyage en Europe serait plus fortement pénalisée et la compétence des pays de première entrée aux frontières extérieures doit passer de 12 à 20 mois. En théorie, le séjour dans les camps devrait durer environ 6 mois, au cours desquels le filtrage, les procédures frontalières et les procédures frontalières de retour devraient être effectuées⁵. Il est toutefois prévisible que ces délais seront prolongés en raison de divers retards - et que le séjour dans les camps durera donc beaucoup plus longtemps. Aujourd'hui déjà, même les procédures accélérées sont nettement plus longues, il ne faut donc pas s'attendre à ce que cela change en cas de nouveaux délais. Par conséquent, il faut s'attendre à ce que les limites de capacité des centres d'accueil soient dépassées en de nombreux endroits et que les conditions deviennent encore plus insupportables pour les réfugiés. Dans ces conditions, il est tout simplement incompréhensible et incohérent que la poursuite du voyage en Europe soit encore plus fortement sanctionnée.

3. Prolongation du délai de transfert - séjour de plusieurs mois dans l'hébergement d'urgence

Si une personne parvient malgré tout à quitter les camps situés aux frontières extérieures de l'UE, à entrer en Suisse et à y déposer une demande d'asile, cela ne signifie pas pour autant qu'elle pourra également y déposer une demande d'asile. C'est ce qui s'est passé pour Malaika qui, malgré ce qu'elle a vécu et sa grande vulnérabilité en tant que victime de la traite des êtres humains, a d'abord été placée dans un centre d'hébergement d'urgence hautement inadapté aux personnes vulnérables, avant d'être renvoyée en Croatie.

Cette année, la Suisse a été explicitement réprimandée par le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) pour sa pratique stricte de Dublin et a été invitée à la repenser⁶. L'allongement envisagé du délai de transfert vers le pays de Dublin de 6 mois à 3 ans est particulièrement problématique pour les victimes de la traite. En nous basant sur la situation actuelle, avec le refus de réadmission Dublin de la part de l'Italie et le refus simultané du SEM de procéder à une entrée en matière dans ces cas avant l'expiration du délai de transfert, nous voyons déjà en consultation les effets dévastateurs que la nouvelle réglementation aura sur les victimes de traite :

1. La sortie des structures d'asile vers l'aide et l'hébergement d'urgence est particulièrement grave pour les victimes de la traite des êtres humains. Même si la situation dans les centres fédéraux d'asile ne correspond en aucun cas aux directives pour l'hébergement des victimes de la traite des êtres humains⁷, un transfert dans un centre d'hébergement d'urgence signifie encore une fois une dégradation extrême ainsi que la suppression de droits fondamentaux importants⁸ auxquels elles auraient droit. Le séjour dans un centre d'hébergement d'urgence

⁵ Cf. prise de position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, p. 8.

⁶ Cf. les recommandations de la Commission d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains GRETA de juin 2024, en particulier le paragraphe 7. Disponible sur : <https://rm.coe.int/recommandation-cp-rec-2024-08-on-the-implementation-of-the-council-of-/1680b08129>.

⁷ Cf. Ibid, paragraphe 5.

⁸ Aide d'urgence selon l'art. 12 de la Constitution fédérale suisse : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Cela inclut ». Selon l'art. 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, cela inclut toutefois, outre l'accès à l'aide médicale d'urgence, un hébergement spécialisé dans la traite des êtres humains, des conseils ainsi que la traduction nécessaire à cet effet (cf. rapport de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS : Rapport d'approfondissement sur la

est difficile pour toutes les personnes. Pour les personnes les plus traumatisées et les plus vulnérables, les conditions sont totalement insoutenables et inadaptées.

2. A l'hébergement inadéquat s'ajoute l'ignorance concernant l'évolution de leur situation. Seront-elles renvoyées là où elles ont vécu des horreurs, voire où elles ont été victimes pour la première fois de la traite des êtres humains et où se trouvent également les auteurs de ces actes ? En raison des prestations absolument minimales qu'elles reçoivent dans le cadre de l'aide d'urgence, l'instabilité et l'attente ne peuvent pas être contrebalancées par la possibilité d'avoir du soutien psychologique par des professionnels.
3. Le système de sanctions prévu, sur la base duquel le délai de transfert peut être prolongé, pourrait affecter particulièrement les victimes de traite : les organisations membres de la Plateforme Traite font régulièrement état lors des consultations avec les personnes victimes de la détérioration de l'état psychique, mais aussi physique de l'effet des conditions de vie extrêmement précaires qu'induit une telle attente. Comme les critères sont formulés de manière très vague, une telle détérioration de l'état pourrait notamment être sanctionnée dans certaines circonstances comme une « inaptitude intentionnelle » et le délai pourrait être prolongé. Cela pourrait conduire à un cercle vicieux dans lequel les causes et les effets s'aggraveraient constamment et où les personnes pourraient passer trois ans dans un centre d'hébergement d'urgence avant d'être autorisées à déposer une demande d'asile en Suisse. La probabilité qu'une victime de la traite des êtres humains puisse se remettre de la violence subie et se construire une existence stable après une période d'attente aussi longue et dans des conditions très difficiles est extrêmement faible.

Il faut s'attendre à ce que la pression augmente encore avec les nouvelles réglementations sur les États aux frontières extérieures et que l'état d'urgence soit de plus en plus souvent déclaré et les réadmissions stoppées. La situation qui prévaut actuellement pour les victimes de la traite avec Dublin Italie pourrait également devenir réalité dans de nombreux autres États Dublin et conduire à ce qu'un grand nombre de personnes victimes doivent patienter en Suisse dans des hébergements d'urgence, parfois pendant des années. Et ce, après avoir été, le cas échéant, déjà retenus pendant plusieurs mois dans un camp situé à la frontière extérieure de l'UE, pour y être renvoyés, dans le pire des cas, peu avant l'expiration des trois ans.

L'augmentation prévisible du nombre de demandeurs d'asile dans les centres d'hébergement d'urgence va accroître le mécontentement de la société vis-à-vis du système d'asile et la pression sur les demandeurs d'asile. Au lieu de chercher activement des solutions pratiques et d'empêcher que les personnes ne soient transférées dans les structures d'aide d'urgence, la Suisse contribue ainsi activement à une détérioration qui justifiera éventuellement un nouveau durcissement. C'est pourquoi il est important de chercher dès à présent des solutions pour faire face à une éventuelle non-réadmission par d'autres États Dublin à l'avenir - un renvoi vers l'aide d'urgence, tel qu'il est pratiqué actuellement, n'est pas une option du point de vue de la Plateforme Traite.

problématique des prestations d'aide aux victimes de la traite des êtres humains exploitées à l'étranger. Toutes les victimes de la traite des êtres humains en Suisse reçoivent-elles les prestations de soutien minimales requises par l'art. 12, al. 1, CFM ?, 2018, p. 2. Disponible sur: https://ch-sodk.s3.eu-west-1.amazonaws.com/media/files/2d8d791e/502f/4a01/99df/97c9c64ffbaf/2022.03.07_Bericht_Opfer_MH_Ausland_d.pdf.

4. Préserver les droits de protection des enfants : pas de passage dans le pays de première demande

La nouvelle règle prévue dans le pacte, selon laquelle les mineurs non accompagnés peuvent également être renvoyés dans le pays de première demande, est particulièrement déconcertante. Concrètement, ce n'est plus le pays dans lequel la dernière demande d'asile a été déposée qui doit être responsable, mais - comme pour les adultes - le pays dans lequel la première demande a été déposée⁹. Cette réglementation contredit directement la jurisprudence de la Cour européenne¹⁰ et est diamétralement opposée aux droits de l'enfant de l'ONU. Dans ces cas également, il faut donc que la Suisse puisse intervenir, pour autant que le maintien corresponde à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Conclusion

L'absence de voies de migration légales ainsi que la situation intenable des réfugiés aux frontières extérieures de l'UE favorisent la traite des êtres humains. La pratique stricte de Dublin en Suisse ignore les droits de protection des victimes de la traite des êtres humains et contribue à l'augmentation du nombre de personnes concernées : elles sont renvoyées là où le risque de devenir à nouveau victime est particulièrement élevé - aux frontières extérieures de l'UE. La Plateforme Traite insiste pour que, dans ces nouvelles circonstances, la marge de manœuvre de l'entrée en matière soit enfin utilisée, en particulier pour les personnes vulnérables comme les victimes de la traite des êtres humains. L'entrée en matière est la seule possibilité de protection qui reste dans ce système pour les victimes de la traite des êtres humains.

Par ailleurs, dans sa réponse à la consultation, la Plateforme Traite s'inspire de la prise de position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) et soutient ses arguments.

La Plateforme Traite formule en ce sens les revendications suivantes :

- **Une solidarité nécessaire.** La Plateforme Traite estime que la Suisse doit mettre en œuvre des mesures complémentaires fondées sur la solidarité et l'humanité, au premier rang desquelles figure la participation contraignante au mécanisme de solidarité de l'UE pour la relocalisation des personnes réfugiées. La Suisse doit également se montrer plus généreuse dans le recours à la clause de souveraineté prévue par le régime Dublin. Face à un pacte qui conduira l'Europe à se barricader encore un peu plus, la Suisse doit par ailleurs créer davantage de voies d'accès régulières permettant aux personnes en quête de protection d'entrer en Europe et en Suisse en toute sécurité.
- **Des améliorations requises lors de la transposition.** Selon la Plateforme Traite, certaines améliorations s'imposent également lors de la transposition dans le droit national des dispositions de l'UE que la Suisse est tenue de reprendre (développements de l'acquis de Schengen et de Dublin). Face à la possibilité de porter le délai de transfert à trois ans au maximum et à l'extension de la liste de faits susceptibles de conduire à une telle prolongation, la Plateforme Traite requiert un inventaire de critères transparent garantissant une application prudente et

⁹ Voir la prise de position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, p. 16.

¹⁰ CJUE, arrêt dans l'affaire C-648/11 du 6 juin 2013.

uniforme de ces prolongations de délai. La Plateforme Traite demande en outre que la protection juridique indépendante soit impliquée dès le début de la procédure de filtrage. Elle appelle à préserver l'intérêt supérieur de l'enfant en tout temps et à ne pas placer les personnes de moins de 18 ans et les familles en détention administrative. La Plateforme Traite demande que toute décision de placement en détention Dublin fasse l'objet d'un contrôle d'office et que cette détention n'aille pas au-delà de la durée prévue dans le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

- **Reprendre la protection subsidiaire.** Du point de vue de la Plateforme Traite, la procédure d'harmonisation offre également la chance d'aligner l'éventuel statut de protection sur celui prévu par les règles de l'UE dans le cadre de la réforme. La Plateforme Traite appelle donc à reprendre le statut de protection internationale dit protection subsidiaire, comme le prévoit la législation de l'UE.

Commentaire sur le pacte européen sur la migration et l'asile

La Plateforme Traite a d'emblée¹¹ accompagné la mise en place du pacte de l'UE d'un regard attentif et critique. Elle a souligné à maintes reprises les aspects problématiques du train de réformes, notamment aux côtés du European Council on Refugees and Exiles (ECRE), sa faîtière européenne. La Plateforme Traite s'est mobilisée au niveau européen contre l'adoption du pacte et a régulièrement reproché au Conseil fédéral son soutien à la réforme dépourvu de critiques.

Du point de vue de la Plateforme Traite, plutôt que de résoudre les problèmes actuels dans la gestion de la migration et de l'asile en Europe, le pacte européen entraînera de sévères durcissements au détriment de la protection nécessaire des personnes réfugiées. La Plateforme Traite critique la place prépondérante donnée au cloisonnement, à la dureté et à la défense contre la migration tout au long du pacte.

Une approche douteuse

Le pacte européen sur la migration et l'asile dote le régime européen de l'asile de nouvelles règles qui ne s'attaquent cependant pas au nœud du problème du dispositif actuel. Le régime d'asile européen commun (RAEC) prévoit déjà des droits et des devoirs. Le problème, c'est que les États européens ne respectent pas suffisamment ces règles, par exemple en matière d'accueil et d'hébergement adéquats des personnes requérantes d'asile. La Plateforme Traite juge donc irréaliste d'imaginer que les nouvelles règles du pacte européen seront tout à coup mieux respectées, d'autant qu'elles sont encore plus complexes que celles actuellement en vigueur.

Les États situés à la frontière extérieure de l'UE contournent de manière parfois systématique les standards et garanties en matière d'accueil, d'hébergement et d'intégration afin de se rendre les moins attrayants possible pour les personnes en quête de protection. Cette pratique, qui ne recule pas non plus devant les refoulements, les traitements inhumains et les violations de droits humains, n'est en aucun cas justifiable. Il aurait toutefois fallu mieux tenir compte dans cette réforme du partage inégal

¹¹ Voir OSAR, Pacte européen sur la migration et l'asile : nouveau départ raté, communiqué de presse du 4 décembre 2020, consultable à l'adresse : www.osar.ch/publications/news-et-recits/pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile-nouveau-depart-rate

des responsabilités au sein du régime européen de l’asile. Or, le principe clé du système Dublin selon lequel l’État dans lequel une personne requérante d’asile est entrée en premier est responsable de sa demande d’asile est largement maintenu dans le pacte de l’UE. Les nouvelles obligations, notamment les procédures à la frontière (voir chapitre 3.2), et la modification de certaines règles, telle que la prolongation de la responsabilité, pourraient même avoir pour effet d’encore accroître la pression sur les États exposés se trouvant aux frontières extérieures de l’espace Schengen. Le mécanisme de solidarité, qui prévoit la relocalisation des personnes requérantes d’asile, est donc plus que nécessaire pour améliorer le partage des responsabilités et doit être salué dans l’ensemble. La Plateforme Traite déplore toutefois le fait que le pacte de l’UE donne précisément aux États membres la possibilité de s’en affranchir.

La migration dite secondaire prend par ailleurs de plus en plus de place dans les débats publics sur les dysfonctionnements du RAEC actuel. Sous l’effet d’un certain nombre de nouvelles règles, il devrait être plus difficile pour les personnes requérantes d’asile de poursuivre leur route à partir des États situés à la frontière extérieure de l’UE, qui resteront plus longtemps responsables de l’examen des demandes d’asile. L’article 33 du règlement relatif à la gestion de l’asile et de la migration¹² fait ainsi passer de 12 à 20 mois la durée après laquelle la responsabilité du premier État membre dans lequel la personne requérante d’asile entre prend fin. Des modifications de la directive sur l’accueil¹³ instaurent par ailleurs des sanctions plus sévères contre les personnes requérantes d’asile qui poursuivent leur route. Selon la Plateforme Traite, l’angle du pacte européen est là aussi erroné puisque, dans de nombreux cas, ce sont les mauvaises conditions d’accueil, le manque d’accès à une procédure d’asile (équitable), le risque ou l’existence concrète de violences et les violations de droits humains qui poussent ces personnes à reprendre la route de l’exil.

Des durcissements sévères

L’un des principaux objectifs de la réforme est de mettre en place un filtrage drastique aux frontières extérieures de l’espace Schengen afin de réduire le plus possible le nombre de personnes en quête de protection devant encore avoir accès à une procédure d’asile équitable en Europe.

Dans le cadre des nouvelles procédures aux frontières, les personnes en quête de protection – adultes, familles et enfants – devraient être de facto détenues pendant toute la durée de la procédure, depuis l’enregistrement jusqu’au renvoi. Alors que la Commission européenne avait promis à l’époque qu’il n’y aurait plus de « Moria »¹⁴, l’UE a ainsi décidé de créer des centres de détention de masse isolés et fermés. L’expérience sur le terrain ces dernières années a pourtant montré à maintes reprises que les procédures d’asile aux frontières n’étaient ni équitables ni diligentes et que les besoins de protection n’étaient pas reconnus¹⁵. Les centres aux frontières sont tellement isolés qu’il est compliqué pour le personnel médical, les conseiller·ère·s et représentant·e·s juridiques et les interprètes d’y avoir accès. Les placements en détention nuisent à la santé mentale des personnes en quête de protection et il

¹² Règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l’asile et de la migration

¹³ Directive UE/2024/1346 établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)

¹⁴ Euronews, EU migration chief vows new pact will stop overcrowded refugee camps, 22 septembre 2020, consultable à l’adresse : www.euronews.com/my-europe/2020/09/22/eu-migration-chief-vows-new-pact-will-stop-overcrowded-refugee-camps

¹⁵ Voir, par exemple, European Asylum Support Office (EASO, aujourd’hui EUAA), Policies and practices regarding border procedures in EU+ countries, avril 2019, p. 3 ss., consultable en anglais sur : www.statewatch.org/media/documents/news/2019/apr/eu-easo-border-procedures-report.pdf

existe un risque constant de surpopulation et de conditions catastrophiques dans les centres. Plutôt que de se départir de son approche infructueuse fondée sur les points d'accès (*hotspots*)¹⁶, l'UE la cimente en tant que pilier de la réforme.

Alors que les nouvelles procédures à la frontière extérieure ont pour but d'accélérer les processus, les cinq jours de filtrage, les douze semaines de procédure aux frontières et les douze semaines de procédure de retour peuvent conduire à une détention de facto de plus de six mois au total, sans compter les retards dus à une pénurie de personnel, à des décisions de justice ou à l'impossibilité d'exécuter le rapatriement.

Le règlement UE sur les procédures d'asile¹⁷ introduit encore de nombreux autres durcissements. Les dispositions relatives à l'irrecevabilité des demandes d'asile jouent un rôle clé à cet égard. En vertu de ce dispositif, les États membres de l'UE ne seraient même plus tenus de procéder à l'examen de fond des demandes d'asile dans un nombre croissant de cas de figure. D'un côté, les exigences applicables aux États tiers « sûrs » sont assouplies : ainsi l'État tiers ne doit-il plus nécessairement garantir une protection au sens de la Convention de Genève sur les réfugiés, une protection « effective » devant être suffisante (art. 57 du règlement UE sur les procédures d'asile). De même, le fait que l'État tiers soit sûr pour certaines parties du territoire ou certaines catégories de personnes seulement devrait suffire. De l'autre, le pacte abaisse le critère du lien de connexion entre la personne requérante et le pays tiers¹⁸. Ce même critère devrait par ailleurs être réévalué dès 2025 et pourrait même être totalement supprimé (art. 77 du règlement UE sur les procédures d'asile).

Procédures accélérées, conditions plus difficiles pour la protection juridique¹⁹, érosion du droit à un recours juridique effectif : le démantèlement des garanties de protection et de procédure est flagrant de part et d'autre du pacte de l'UE et aura vraisemblablement pour effet d'accroître la non-reconnaissance du besoin de protection, pas seulement dans les procédures aux frontières, et de raréfier la rectification des décisions incorrectes.

Le règlement sur les crises²⁰ permet quant à lui d'affaiblir encore les standards déjà peu élevés dans toute une série de situations exceptionnelles, largement autodéclarées. Les États membres peuvent par exemple affecter un nombre encore beaucoup plus élevé de personnes à la procédure aux frontières ou revoir encore à la baisse les conditions d'accueil. Au vu des récents développements en Europe, la Plateforme Traite craint que l'invocation d'une situation exceptionnelle au titre du règlement sur les crises devienne non pas l'exception mais la règle²¹. En plus d'avoir des conséquences désastreuses pour les personnes en quête de protection concernées, ce système mine aussi l'objectif affiché

¹⁶ Voir, par exemple, Bundeszentrale für politische Bildung, Der Hotspot-Ansatz in der EU-Migrations- und Asylpolitik, 8 décembre 2022, consultable en allemand sur : www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalpro-file/515956/der-hotspot-ansatz-in-der-eu-migrations-und-asylpolitik/

¹⁷ Règlement (UE) 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union

¹⁸ Conformément à l'article 59, alinéa 5, point b), du règlement UE sur les procédures d'asile, il doit exister « un lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers en question, sur la base duquel il serait raisonnable qu'il se rende dans ce pays ». Voir également considérant 48 du règlement : « Le lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers sûr pourrait être considéré comme établi notamment lorsque des membres de la famille du demandeur sont présents dans ce pays ou lorsque le demandeur s'est établi ou a séjourné dans ce pays. »

¹⁹ Les critères pour la protection juridique sont déjà très inférieurs à ceux prévus par le modèle suisse.

²⁰ Règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile

²¹ Voir, par exemple, Amnesty International, Pologne. Le projet de suspendre le droit de solliciter l'asile est « clairement illégal », 16 octobre 2024, consultable à l'adresse : <https://www.amnesty.org/fr/latest/press-release/2024/10/poland-plans-to-suspend-the-right-to-seek-asylum-flagrantly-unlawful/>

d'un régime européen de l'asile harmonisé, compte tenu de la probabilité que des règles différentes s'appliquent simultanément dans différents États membres.

Le règlement Eurodac révisé²² joue également un rôle important dans le pacte européen. L'actuelle banque de données d'empreintes digitales sera transformée en un système d'information biométrique complet et largement interconnecté sur l'asile. Des données supplémentaires très sensibles, telles que des images faciales et des documents de voyage, seront enregistrées pour un nombre nettement plus important de groupes de personnes – entre autres pour les enfants à partir de six ans (jusqu'à présent : 14 ans). L'accès aux données Eurodac sera étendu aux autorités migratoires et policières de tous les niveaux de l'État. En outre, Eurodac sera étroitement lié à d'autres bases de données de l'UE dans le cadre de l'interopérabilité et son accès sera simplifié, notamment pour les autorités de poursuite pénale. Du point de vue de la Plateforme Traite, l'extension massive de la saisie, du stockage et de l'utilisation des données est extrêmement problématique. Le système d'interopérabilité en réseau traite les personnes en quête de protection en premier lieu comme un risque pour la sécurité et sape les droits fondamentaux à la protection des données.

Marge de manœuvre de la Suisse pour la transposition

La Plateforme Traite considère que, lors de la transposition, la Suisse doit se servir de la marge de manœuvre nationale restante pour mettre l'accent sur la solidarité à l'égard des personnes réfugiées et sur leurs droits. Elle doit donc mettre en place des mesures complémentaires fondées sur la solidarité et sur l'humanité (chapitre 4 du présent avis). Selon la Plateforme Traite, des améliorations s'imposent également lors de la transposition des dispositions de l'UE dans le droit national (chapitres 5 et 6). Enfin, la Suisse doit reprendre le statut de protection subsidiaire prévu par le dispositif européen en vue de l'harmonisation du statut et des droits qu'il garantit au sens du régime d'asile européen commun. Les observations finales (chapitre 8) doivent également être prises en compte.

Mesures complémentaires fondées sur la solidarité et l'humanité

La Plateforme Traite appelle la Suisse à défendre sans appel la protection des personnes réfugiées et à s'engager concrètement dans les domaines complémentaires ci-dessous afin de pallier les dysfonctionnements décrits au chapitre 3.

Participation contraignante aux mesures de solidarité du pacte de l'UE

Le nouveau mécanisme de solidarité vise à remédier au partage toujours inégal des responsabilités au sein du RAEC. S'il n'existe aucune obligation pour la Suisse d'y participer sur le plan juridique, la dimension politique doit toutefois aussi être prise en compte : depuis le début des travaux sur la réforme, la Suisse siège avec une voix consultative à la table des négociations des ministres européens de la Justice et de l'Intérieur. Elle est pleinement impliquée dans le système européen global de l'asile et de la migration, qu'elle soutient et cofinance. À ce titre, elle assume une coresponsabilité politique à l'égard du système dans son ensemble.

Bien que le Conseil fédéral reconnaisse cet état de fait sur le principe, il rechigne à s'engager de façon contraignante. Dans son projet mis en consultation, il se prononce « en principe » pour une

²² Règlement (UE) 2024/1358 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques

participation de la Suisse aux mesures de solidarité. Lorsque la réforme sera mise en œuvre à partir de la mi-2026, il entend examiner « d'année en année » si une participation de la Suisse est « indiquée » et, « le cas échéant, sous quelle forme », et tenir compte, pour prendre sa décision, « aussi bien de la situation migratoire en Suisse que de l'évolution en Europe et de la situation dans les États soumis à une forte pression »²³.

Pour la Plateforme Traite, cet engagement évasif ne suffit pas. Elle appelle à une participation contraignante à ce mécanisme à travers la relocalisation (en anglais *relocation*) de personnes en quête de protection depuis d'autres pays européens. La Plateforme Traite dégage deux arguments principaux en ce sens :

- **Plus d'humanité.** Comme expliqué au chapitre 3, le cloisonnement et la dureté à l'égard des personnes en quête de protection servent de fil rouge tout au long du pacte de l'UE, particulièrement dans les dispositions relatives aux procédures aux frontières. Il est donc également de la responsabilité de la Suisse de veiller à ce que les droits fondamentaux des personnes en situation migratoire soient respectés dans ces procédures ainsi qu'à tout moment aux frontières extérieures de l'UE en général. La Suisse devra à l'avenir considérablement renforcer son engagement en ce sens dans ses relations bilatérales et multilatérales. La mesure la plus concrète qu'elle peut prendre à cette fin consiste à relocaliser les personnes en quête de protection sur son territoire et à leur ouvrir une procédure d'asile répondant aux standards suisses plutôt qu'une procédure expéditive dans des conditions de détention. Elle contribuerait ainsi aussi à lutter contre la surpopulation dans les centres de premier accueil aux frontières extérieures de l'UE. Au-delà de ses effets pratiques pour les personnes concernées, une participation contraignante au mécanisme de relocalisation permettrait surtout au Conseil fédéral d'envoyer un indispensable signal politique montrant qu'il est prêt à apporter un contrepoids humanitaire aux sévères durcissements du pacte européen et une contribution concrète.
- **Plus de solidarité.** En l'état, le système Dublin engendre déjà un partage inégal des responsabilités aux dépens des pays situés aux frontières extérieures de l'UE. Outre sa situation géographique avantageuse, la Suisse a quant à elle transféré ces dernières années près de 3,5 fois plus de personnes dans un autre pays européen qu'elle n'en a repris dans le cadre du régime Dublin. Elle profite donc à double titre pendant que les pays situés aux frontières extérieures se livrent à un nivellement par le bas, comme décrit au chapitre 3.1, en matière de standards d'accueil, d'hébergement et d'intégration, d'une part, et de violations de droits humains d'autre part. Si le pacte est mis en œuvre comme prévu, la dureté encore accrue aux frontières extérieures et les nouvelles mesures visant à lutter contre la migration dite secondaire intensifieront encore cette dynamique et auront pour effet de réduire le nombre de personnes en quête de protection qui arrivent jusqu'en Suisse ou qui peuvent ensuite être transférées dans un autre État (celui de première entrée). Dans la logique de la Commission européenne, le mécanisme de solidarité est donc en un sens le pendant des procédures aux frontières : une plus grande responsabilité pour les États situés à la frontière extérieure, mais une plus grande solidarité à l'égard de ces États dans le reste de l'Europe. Alors qu'il veut que les durcissements du système lui soient « profitables »²⁴, le Conseil fédéral n'est prêt qu'à une solidarité ponctuelle, si tant est qu'il y soit prêt tout court. Une telle position est inconcevable, d'autant que

²³ Rapport explicatif du Conseil fédéral relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, 14 août 2024, ci-après le rapport explicatif, p. 219 et 220

²⁴ Terme employé par le DFJP, www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-100868.html

le système de l'asile suisse ne doit lui aussi son fonctionnement qu'à la solidarité et à sa vision collective en tant que tâche commune.

Les conclusions tirées par le Conseil fédéral de l'analyse du mécanisme de solidarité qu'il mène dans son rapport explicatif rejoignent pratiquement sur toute la ligne celles de la Plateforme Traite²⁵ : la Suisse doit s'engager pour que les droits fondamentaux des personnes migrantes soient respectés à tout moment aux frontières extérieures de l'UE. Les « efforts » dans le domaine de la migration devraient à l'avenir être répartis de manière plus équilibrée et plus équitable. Une mise en œuvre efficace du mécanisme de solidarité est aussi dans l'intérêt de la Suisse. Bien que le nombre de propositions de lois juridiquement contraignantes pour la Suisse soit limité, la cohérence de la réforme dépend de la mise en œuvre systématique de toutes les propositions et il est donc pertinent pour la Suisse de s'engager activement pour assurer l'efficacité de la réforme dans son ensemble. Le Conseil fédéral évoque par ailleurs l'importance d'une Suisse solidaire en ce qui concerne les relations politiques supérieures entre la Suisse et l'UE. Il compare le mécanisme de solidarité de l'UE à la clé de répartition suisse entre les cantons, souligne l'« idée fondamentale de partage des charges et de soutien mutuel » et salue la contribution à l'« acceptation du système d'asile ». Bien que la Plateforme Traite n'ait pas soutenu l'adoption du pacte européen, elle partage l'analyse du Conseil fédéral selon laquelle ce pacte ne saurait être efficace si les États situés aux frontières extérieures ne bénéficient pas d'un soutien adéquat et dérogent donc unilatéralement aux obligations qu'il leur impose.

En dépit de ces analyses limpides et bien que la Suisse ait participé par le passé à des solutions ad hoc de relocalisation des personnes en quête de protection en Europe et affirmé sa solidarité pendant les négociations sur le pacte²⁶, le Conseil fédéral ne se prononce pas en faveur de sa participation concrète à ce mécanisme dans son projet mis en consultation. Pour la Plateforme Traite, cette omission est incompréhensible et contraire à la solidarité.

La Plateforme Traite demande une participation contraignante, permanente et proportionnelle aux mesures de solidarité européennes à travers la relocalisation en Suisse de personnes en quête de protection depuis d'autres pays européens. Pour que la Suisse apporte une véritable plus-value solidaire aux États soumis à la pression migratoire, elle doit aller au-delà de la clause de souveraineté prévue par le régime Dublin et des mesures comparables²⁷ et permettre à *davantage* de personnes qui ne se trouvent pas déjà sur le territoire national d'entrer en Suisse.

L'UE définit chaque année le besoin de relocalisations, avec un minimum de 30 000 relocalisations par an fixé par le dispositif (art. 12 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration). Les États membres de l'UE sont tenus d'y participer de manière proportionnelle. La Plateforme Traite propose que l'étendue de la contribution de la Suisse soit également calculée proportionnellement au besoin européen total et selon la même clé, définie à l'article 66 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration : le produit intérieur brut et la taille de la population de chaque État participant sont établis par rapport aux valeurs européennes totales et pondérés à hauteur de 50 %. Cela donne une clé de répartition équitable et équilibrée qui tient compte à la fois de la capacité économique et de la

²⁵ Rapport explicatif, p. 213 et 217 à 220

²⁶ Au cours des négociations menées en juin 2023, le Conseil fédéral a assuré ses partenaires européens de l'intention de la Suisse de se montrer solidaire avec les autres États Dublin : <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/actualite/mm.msg-id-95611.html>

²⁷ Le pacte de l'UE prévoit, dans certaines situations, des mesures de « compensation de responsabilité » sur la base desquelles un État membre contributeur est responsable de demandes d'asile desquelles un autre État (celui de première entrée) serait en réalité responsable conformément aux règles Dublin.

taille des différents pays européens. L'adoption de ce système pour calculer la contribution suisse permettrait par ailleurs de tenir compte de manière adéquate des fluctuations des besoins à l'échelle européenne.

Pour la Plateforme Traite, il est évident que les relocalisations doivent figurer au premier rang des mesures de solidarité. Là encore, son analyse se recoupe largement avec celle du Conseil fédéral. Selon ce dernier en effet, le fonctionnement du mécanisme de l'UE « dépendra de la volonté des États membres de l'UE d'aller au-delà des aides financières et de participer à la responsabilité commune en matière de migration par le biais de la relocalisation », et la relocalisation a un « effet de signal important » et représente un « allègement particulièrement concret »²⁸. Les aides financières solidaires ne peuvent par ailleurs être octroyées qu'à titre complémentaire et ne sauraient en aucun cas permettre à la Suisse de se dérober à l'obligation d'effectuer des relocalisations. Ses contributions financières supplémentaires doivent être affectées à des objectifs clairement définis, à savoir l'amélioration des systèmes d'accueil nationaux, l'amélioration de l'accès à la protection juridique et des mesures d'intégration. La Plateforme Traite rejette catégoriquement toute aide financière destinée à la sécurisation des frontières voire à des projets de prévention de la migration, qui vont clairement à l'encontre du besoin de mesures solidaires complémentaires.

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 113a AP-LAsi Mesures de soutien aux États Schengen ou Dublin

~~⁴ Afin de soutenir un État lié par un accord d'association à Schengen (État Schengen) ou un État Dublin, notamment en cas de pression migratoire accrue, la Confédération peut prendre les mesures suivantes:~~

- ~~a. admettre des groupes de requérants afin de mener la procédure d'asile;~~
- ~~b. admettre des réfugiés reconnus et des apatrides en provenance d'États Schengen ou Dublin;~~
- ~~c. admettre des ressortissants d'États tiers en séjour illégal dans l'espace Schengen/Dublin afin d'exécuter leur renvoi conformément à la directive 2001/40/CE;~~
- ~~d. verser des contributions financières à certains États Schengen ou Dublin pour des mesures dans les domaines de la migration, de la gestion des frontières et de l'asile dans ces États ou dans des États tiers;~~
- ~~e. apporter un soutien opérationnel et technique.~~

¹ La Confédération participe de manière proportionnelle à la politique européenne en matière d'asile et de migration en admettant des groupes de requérants afin de mener la procédure d'asile ou des réfugiés reconnus et des apatrides en provenance d'États Schengen ou Dublin.

² La Confédération peut prendre d'autres mesures :

- ~~a d.~~ verser des contributions financières à certains États Schengen ou Dublin pour des mesures dans les domaines de la migration, de la gestion des frontières et de l'asile dans ces États ou dans des États tiers;
- b e.** apporter un soutien opérationnel et technique.

Clause de souveraineté

²⁸ Rapport explicatif, p. 218

Outre les relocalisations, les autorités suisses doivent se montrer plus solidaires et généreuses dans le recours à la clause de souveraineté. Cette possibilité qu'offrait jusqu'ici l'article 17 du règlement Dublin III est explicitement maintenue par le nouveau dispositif à l'article 35 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration. La Plateforme Traite propose de créer par voie d'ordonnance ou de directive un inventaire de critères transparent régissant l'invocation de la clause de souveraineté.

La Plateforme Traite appelle en outre au recours obligatoire à la clause de souveraineté dans les cas de figure suivants :

- lorsque le transfert sera vraisemblablement impossible dans les six mois suivant la décision parce que l'État de destination présente des défaillances, a déclaré suspendre l'accueil ou est soumis à une pression migratoire ;
- lorsqu'une personne est malade et aura vraisemblablement besoin de soins au-delà des six mois prévus en principe pour le transfert ;
- lorsqu'un transfert détériorerait de manière significative l'état de santé de la personne concernée ;
- lorsque la procédure administrative de responsabilité régie par le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration dure plus que douze mois pour des raisons indépendantes de la volonté de la personne requérante d'asile. La procédure de responsabilité vise à déterminer rapidement l'État membre responsable afin de garantir un accès efficace à la procédure d'asile et de ne pas mettre en péril l'objectif d'un traitement prompt des demandes d'asile. Cet objectif est également maintenu dans le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, conformément à ses considérants 37 et 64. Du point de vue de la Plateforme Traite, une procédure durant plus de douze mois contredit l'objectif de la procédure de responsabilité et est disproportionnée ;
- lorsque la personne concernée est une personne mineure non accompagnée qui n'a pas de membres de la famille, de frères et sœurs ou de proches dans d'autres États membres et lorsque le recours à la clause de souveraineté est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- lorsqu'une personne proche, avec laquelle la personne requérante d'asile est en rapport étroit, se trouve en Suisse et peut l'aider à s'intégrer si un statut lui est octroyé.

Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration renforce et prolonge le lien de la personne requérante d'asile avec un État précis à travers diverses adaptations, par exemple à son article 29, alinéa 4, relatif à l'expiration de visa ou d'autorisation de séjour, ou à son article 33 faisant passer la durée de la responsabilité de 12 à 20 mois. La Plateforme Traite demande à cet égard d'évaluer la situation individuelle des personnes concernées et d'activer la clause de souveraineté pour raisons humanitaires afin de prévenir les situations graves.

La Plateforme Traite suggère également de rétracter ou d'annuler la répercussion des coûts de la Confédération sur les cantons si le transfert n'a pas lieu. Il s'agirait d'une mesure importante pour éviter des pratiques préjudiciables en matière de transferts. Elle redonnerait en outre aux cantons une plus grande marge de manœuvre pour tenir compte des vulnérabilités et circonstances particulières et mettre en œuvre une pratique humaine, digne de la Suisse, en matière de transferts comme le prévoit d'ailleurs le considérant 68 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

Proposition de la Plateforme Traite : abroger l'article 89b LAsi.

Voies d'accès sûres

Plus de 100 millions de personnes sont actuellement exilées dans le monde à cause des conflits, de la violence, des violations de droits humains et de la persécution. La plupart n'ont aucune chance d'arriver par une voie sûre dans un pays d'accueil qui leur offre une protection et des perspectives. Faute de voies d'accès sûres, les personnes réfugiées n'ont également que peu de possibilités de rechercher une protection dans des pays européens comme la Suisse sans devoir emprunter de dangereuses routes migratoires au péril de leur vie. Face à un pacte qui conduira l'Europe à se barricader encore un peu plus, la Suisse doit créer davantage de voies d'accès régulières permettant aux personnes en quête de protection d'entrer en Europe et en Suisse en toute sécurité. La solidarité européenne et internationale, mais aussi ses engagements en matière de droits humains et sa tradition humanitaire l'y obligent.

Une première étape importante consisterait à reprendre dès que possible le programme de réinstallation, actuellement suspendu. Deuxièmement, la Suisse devrait revoir sa pratique extrêmement restrictive d'octroi de visas humanitaires²⁹. Troisièmement, les dispositions relatives au regroupement familial sont trop restrictives. La Plateforme Traite demande notamment un droit égal au regroupement familial pour toutes les personnes ayant droit à une protection, ainsi qu'un élargissement de la notion de famille³⁰.

Transposition du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration

Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration repose sur les fondements du règlement Dublin III. Si la Plateforme Traite estime que les prescriptions jusqu'ici en vigueur ont été améliorées sur certains points, le règlement revient toutefois dans l'ensemble à détériorer les droits des personnes requérantes d'asile. Les aspects essentiels du point de vue de la Plateforme Traite sont examinés en détail ci-après.

Famille

La Plateforme Traite se félicite que la définition de la notion de « membres de la famille » ait été adaptée à la réalité pour inclure les familles constituées hors du pays d'origine. Elle regrette en revanche que cette définition ne couvre pas les familles constituées après l'arrivée en Suisse. La Plateforme Traite estime toutefois que l'article 8 CEDH impose alors, au cas par cas, de tenir compte de l'unité familiale et de ne pas séparer la famille.

Selon la Plateforme Traite, l'ambition du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration d'accélérer le regroupement familial est également à saluer. Le remaniement des règles de preuve constitue un pas important en ce sens. La Plateforme Traite considère que les éléments prévus par le

²⁹ Voir à cet égard, par exemple, SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17 novembre 2022, consultable à l'adresse : www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik ou Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1^{er} mai 2024, consultable à l'adresse : www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet

³⁰ Voir aussi OSAR, Avis, Regroupement familial, 1^{er} avril 2021, consultable à l'adresse : www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier_Famzusammenfuehrung_FR.pdf ; et OSAR, Avis, Protection humanitaire au lieu de l'admission provisoire et du statut S, 6 décembre 2023, consultable à l'adresse : https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_OSAR_Position_Protection_humanitaire_final.pdf

considérant 54 du règlement devraient s'appliquer à toutes les procédures de regroupement familial. Elle demande donc que les prescriptions relatives à la production de moyens de preuve aux fins du regroupement familial soient également consacrées dans le droit national par voie d'ordonnance au sens de l'égalité des droits.

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 73c Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (nouveau)

Des preuves formelles telles que des justificatifs originaux et des tests ADN ne sont pas nécessaires aux fins du regroupement familial lorsque les indices produits sont cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés.

La Plateforme Traite appelle les autorités à tenir compte de toutes les informations disponibles, y compris des photos, des preuves de contact et des témoignages afin de dûment procéder à l'appréciation de la relation. Les autorités doivent en outre donner à la notion d'indices « cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés » une interprétation large et réaliste et ne pas imposer d'exigences disproportionnées. Cette marge d'appréciation doit être utilisée en faveur de la protection de l'unité familiale. Enfin, les autorités devraient accepter les preuves pertinentes même après l'expiration des délais pour autant qu'aucune décision n'ait encore été rendue.

Enfants

L'intérêt supérieur de l'enfant est primordial

Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration prévoit un renversement du fardeau de la preuve concernant la responsabilité des personnes mineures non accompagnées. Jusqu'ici, conformément à la jurisprudence de la CJUE³¹, l'État dans lequel la « dernière » demande de protection internationale a été introduite était considéré comme l'État membre responsable en l'absence de membres de la famille, frères et sœurs et proches, si cela était dans l'intérêt supérieur de la personne mineure. Contrairement à l'article 8 du règlement Dublin III, l'article 25, alinéas 2 et 3, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, qui porte sur le regroupement de l'enfant non accompagné-e avec des membres de la famille, des frères et sœurs ou des proches, n'utilise plus la formulation « à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant », mais « sauf s'il est démontré que cela n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant ». Selon la Plateforme Traite, cette modification revient à renverser le fardeau de la preuve et donc à cesser de considérer l'intérêt supérieur de l'enfant comme prioritaire, bien que le respect primordial de l'intérêt supérieur de l'enfant soit encore expressément mentionné au considérant 46 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et soit de toute façon prévu par l'article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE), qui l'emporte. Le considérant 53 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration conserve en outre la formulation « si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ». La Plateforme Traite suppose donc que le SEM ne modifiera pas l'application de ces articles dans la pratique et s'acquittera de son obligation de tenir compte en priorité de l'intérêt supérieur de l'enfant.

³¹ CJUE, arrêt MA, BT, DA, C-648/11 du 6 juin 2013

Le considérant 53 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration dispose par ailleurs que : « Lorsque le demandeur est un mineur non accompagné, la présence sur le territoire d'un autre État membre d'un membre de sa famille, frère ou sœur, ou d'un proche pouvant s'occuper de lui devrait également constituer un critère obligatoire de responsabilité. » Rien dans cette formulation n'indique que cette règle doit uniquement s'appliquer à la lumière de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le caractère primordial de l'intérêt supérieur de l'enfant étant toutefois spécifiquement mentionné au considérant 46 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, la Plateforme Traite estime qu'il convient de considérer que cette omission n'a pas d'incidence sur l'application du règlement.

Abandon de la jurisprudence de la CJUE et de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

L'article 25, alinéa 5, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration revient à abandonner les dispositions actuelles de l'article 8, alinéa 4, du règlement Dublin III. En cas d'absence de membres de la famille, de frères et sœurs ou de proches au sens de l'article 25, alinéas 2 et 3, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, cette nouvelle règle désigne comme État membre responsable celui dans lequel la personne mineure non accompagnée a enregistré sa demande de protection internationale **pour la première fois**, si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Était jusqu'ici considéré comme État membre responsable, dans ce cas précis, celui dans lequel la dernière demande d'asile avait été introduite, si cela était dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Les dispositions de l'article 8, alinéa 4, du règlement Dublin III reposaient sur un arrêt de la CJUE selon lequel les personnes mineures non accompagnées forment une catégorie de personnes particulièrement vulnérables de sorte qu'il importe de ne pas prolonger plus que strictement nécessaire la procédure de détermination de l'État membre responsable, ce qui implique que, en principe, elles ne soient pas transférées vers un autre État membre. Les nouvelles règles s'écartent donc aussi de la jurisprudence de la CJUE³² et du respect primordial de l'intérêt supérieur de l'enfant. La Plateforme Traite juge cet abandon illégal et critique vivement cette modification. **Elle appelle le SEM à continuer d'entrer en matière sur les demandes d'asile de personnes mineures non accompagnées n'ayant pas de membres de la famille, de frères et sœurs ou de proches dans d'autres pays Dublin, si cela est dans l'intérêt supérieur de la personne mineure non accompagnée. Il doit s'agir d'un critère contraignant pour la clause de souveraineté afin d'assurer la conformité aux prescriptions de la CIDE.**

Le libellé du considérant 53 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration montre également la nécessité d'activer la clause de souveraineté au sens de l'intérêt supérieur de l'enfant : « Lorsque le mineur non accompagné a présenté une demande de protection internationale dans plusieurs États membres et qu'un État membre estime qu'il n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant de le transférer vers l'État membre responsable sur la base d'une évaluation individuelle, ledit État membre devrait devenir responsable de l'examen de la nouvelle demande. »

Détention d'enfants

Le considérant 65 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration prévoit la possibilité de placer des enfants en détention dans la mesure où il a été estimé que la détention était dans l'intérêt supérieur de l'enfant. **Selon la Plateforme Traite, une mise en détention ne peut à aucun moment être dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle demande qu'il soit renoncé de manière générale à**

³² CJUE, arrêt rendu dans l'affaire C-648/11 le 6 juin 2013

placer des enfants, c'est-à-dire des personnes de moins de 18 ans, en détention³³. Par voie de conséquence, la Plateforme Traite demande aussi qu'il soit totalement renoncé à la mise en détention de parents.

Principes généraux et garanties de protection

Réduction/retrait des conditions d'accueil en cas de non-coopération

Les conséquences en cas de non-respect des obligations du demandeur et de la coopération avec les autorités compétentes, régies à l'article 17 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, sont définies à son article 18. Ce dernier prévoit notamment qu'en cas de non-respect, la personne concernée n'a pas droit aux conditions d'accueil énoncées aux articles 17 à 20 de la directive « accueil » dans un État membre autre que celui dans lequel elle est tenue d'être présente en vertu de l'article 17, paragraphe 4, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, à partir du moment où une décision de non-entrée en matière lui a été notifiée. L'article 18, alinéa 1, deuxième sous-alinéa, du règlement précise ensuite qu'un niveau de vie conforme au droit de l'Union et aux obligations internationales doit néanmoins être assuré. **La Plateforme Traite souligne que les conditions de vie mises en place pour les personnes requérantes d'asile en Suisse sont déjà minimales, si bien qu'une dégradation des conditions d'accueil doit en tout état de cause être considérée comme disproportionnée et, partant, illicite.**

Enregistrement sonore de l'entretien individuel

L'article 22, alinéa 7, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration prévoit un enregistrement sonore de l'entretien (entretien Dublin actuel). La Plateforme Traite juge que l'utilisation d'enregistrements sonores doit être saluée sur le principe, à condition de respecter les dispositions de la loi sur la protection des données³⁴ et en particulier de veiller à ce que ces enregistrements soient conservés en étant protégés et uniquement pendant la durée nécessaire à la procédure. Les spécificités d'un enregistrement sonore, notamment le fait qu'il permet une identification par reconnaissance vocale, doivent être prises en compte dans le cadre des exigences accrues sur la protection des données.

La Plateforme Traite salue le fait que tant les personnes requérantes d'asile que leurs représentant·e·s juridiques ont accès à l'enregistrement sonore (art. 26, al. 3bis). Elle souligne cependant que cet accès ne saurait en aucun cas se substituer à la présence en personne de la représentante ou du représentant juridique lors de l'entretien individuel au sens de l'article 22 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

Il existe en Suisse une seule instance de recours dans le contexte de la procédure d'asile. Le Tribunal administratif fédéral renonce pourtant en principe aux entretiens individuels, bien que dans une grande partie des procédures pertinentes, la vraisemblance des déclarations de la personne recourante doive être appréciée. La Plateforme Traite juge donc bénéfique de procéder également à

³³ Voir aussi, à cet égard, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return* du 16 novembre 2017, points 10 ss., consultable à l'adresse : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf>

³⁴ Loi sur la protection des données (LPD) du 25 septembre 2020, RS 101

l'enregistrement sonore d'entretiens menés à d'autres étapes de la procédure, sous réserve de la possibilité pour les personnes requérantes d'asile de s'opposer à l'utilisation de cet enregistrement sans manquer pour autant à leur obligation de collaborer. Dans ce cas, il convient de réaliser un procès-verbal ordinaire de l'entretien.

Selon son rapport explicatif, le Conseil fédéral doit notamment établir par voie d'ordonnance si l'enregistrement sonore doit être utilisé comme moyen de preuve devant le tribunal (art. 26, al. 3^{bis} à 3^{quater}, let. A, AP-LAsi). **La Plateforme Traite demande de prévoir par ordonnance le recours aux enregistrements sonores comme moyens de preuve devant le tribunal.**

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 26, al. 3^{bis} à 3^{quater} et 4 AP-LAsi

L'entretien prévu à l'art. 22 du règlement (UE) 2024/1351 est effectuée en amont de la procédure Dublin (art. 26b). Il fait l'objet d'un enregistrement sonore et d'un résumé écrit. Le requérant doit en avoir été informé au préalable. L'enregistrement sonore fait partie du dossier.

3^{ter} Si le requérant ne donne pas son accord à l'enregistrement sonore, il convient d'y renoncer et de réaliser un procès-verbal ordinaire. Le Conseil fédéral peut régler les autres cas dans lesquels il peut être exceptionnellement renoncé à un enregistrement sonore.

3^{quater} Le Conseil fédéral règle les modalités de l'enregistrement sonore et du résumé de l'entretien prévus à l'al. 3^{bis}. Il détermine notamment:

- a. le but de l'enregistrement et le mode d'enregistrement;
- b. le lieu et les modalités du stockage et de l'archivage de l'enregistrement;
- c. les modalités du droit de consulter le dossier;
- d. les accès à l'enregistrement;
- e. la procédure en cas de problème technique ou d'erreur d'enregistrement.

4 L'échange de données visé à l'art. 102a^{bis}, al. 2 à 3, le contrôle des empreintes digitales visé à l'art. 102a^{ter}, al. 1, et la demande de prise ou reprise en charge adressée à l'État responsable lié par un des accords d'association à Dublin (État Dublin) ont lieu durant la phase préparatoire.

Art. 29 LAsi Audition sur les motifs de la demande d'asile

1 Le SEM entend le requérant sur ses motifs d'asile; l'audition se déroule dans un centre de la Confédération.

1^{bis} Au besoin, le SEM fait appel à un interprète.

2 Le requérant peut en outre se faire accompagner, à ses frais, d'une personne et d'un interprète de son choix pour autant que ceux-ci ne soient pas des requérants.

3 **L'audition fait l'objet d'un enregistrement sonore. Les requérants en sont informés. Si un requérant ne donne pas son accord à l'enregistrement sonore, il y est renoncé et un procès-verbal est réalisé à la place.** Celui-ci est signé par les personnes ayant participé à l'audition.

Voies de recours

L'article 43 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration pourrait être interprété en ce sens que la portée de la voie de recours prévue se limite à certaines situations, notamment en cas de risque de traitement inhumain ou dégradant (art. 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, correspondant à l'art. 3 CEDH), de violations potentielles des droits de l'enfant ou du

droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que de circonstances déterminantes pour l'application correcte du règlement. La Plateforme Traite fait observer que l'article 43 du règlement n'élimine ni les obligations internationales applicables d'ordre supérieur ni le droit à un recours effectif et qu'il est toujours possible d'introduire un recours. L'apparente limitation des motifs de recours doit donc être vue comme une concession relevant de la politique symbolique.

La Plateforme Traite considère que toutes les allégations qui pouvaient être invoquées jusque-là dans le cadre d'un recours introduit au titre du règlement Dublin III restent recevables. Les droits subjectifs à la bonne application du règlement, examinés par la CJUE dans plusieurs arrêts³⁵, restent en outre valables. Selon la Plateforme Traite, il ne fait aucun doute que la jurisprudence de la CJUE concernant les droits subjectifs des personnes requérantes d'asile quant à la garantie de la bonne application du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et aux voies de recours à cet égard doit continuer d'être pleinement prise en considération et ne pourrait être modifiée que par une jurisprudence plus récente de la même juridiction.

La Plateforme Traite s'oppose à la reprise expresse de l'article 43 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration dans la loi suisse sur l'asile.

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 107a, al. 4, AP-LAsi : ~~Les motifs du recours sont régis par l'art. 43, par. 1, du règlement (UE) 2024/1351.~~

Détention en vue du transfert

D'autres nouveautés portent sur le placement en détention en vue du transfert, dont la durée est réduite, tandis que la liste des motifs de détention est étendue. La menace pour la sécurité et l'ordre publics est désormais mentionnée comme motif supplémentaire de détention (art. 44, al. 2, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration). **La Plateforme Traite demande que le placement en détention en vue du transfert tel que prévu par le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration ne soit utilisé qu'en dernier recours. La détention d'enfants n'étant jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la Plateforme Traite demande qu'il soit renoncé de manière générale à placer des enfants ainsi que des familles ou des parents en détention.**

L'article 44, alinéas 2, 3 et 5, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration impose une évaluation individuelle de la détention et de la durée de détention. Celle-ci doit par ailleurs être dûment motivée. Dans la pratique, le placement en détention Dublin est ordonné de manière généralisée et pour la durée maximale prévue sans être motivé. Une motivation brève et générale de la mise en détention de personnes étrangères ne suffit pas non plus selon la jurisprudence du Tribunal fédéral³⁶. **La Plateforme Traite demande d'inscrire dans la loi l'obligation de motiver au cas par cas la détention et la durée de détention.**

³⁵ Voir, par exemple, arrêt Karim, C-155/15, du 7 juin 2016 ; arrêt Ghezelbash, C-63/15, du 7 juin 2016 ; arrêt Mengesteab, C-670/16, du 26 juillet 2017 ; arrêt Shiri, C-201/16, du 25 octobre 2017 ; arrêt I, S, C-19/21, du 1^{er} août 2022 ; arrêt B, F et K, C 323/21, C 324/21 et C 325/21, du 12 janvier 2023

³⁶ TF, arrêt 2C_549/2021 du 3 septembre 2021

Le Tribunal administratif de Zurich a constaté³⁷ que la durée actuelle de détention en phase préparatoire de sept semaines, prévue à l'article 76a, al. 3, let. a, LEI, contredisait les prescriptions du règlement Dublin III. Le règlement Dublin III n'étant pas lacunaire selon l'interprétation des types de détention en droit international, la prolongation d'une semaine de la durée de détention en droit national repose sur une prémisse erronée. Étant donné qu'au regard des engagements de la Suisse en matière de droits humains ou de libre circulation dans le contexte de la privation de liberté, la norme de droit international prévaut sur la règle nationale qui s'en écarte même si le législateur suisse souhaite y déroger, il n'existait d'emblée aucune marge permettant de faire passer la durée de détention de six à sept semaines. Or, la LEI prévoit de nouveau une semaine supplémentaire pour les mêmes motifs, ce qui n'est pas compatible avec les prescriptions du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et contrevient donc au droit européen. **La Plateforme Traite demande de modifier les dispositions de l'article 76a, alinéa 3, lettre a.**

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 76a AP-LEI

Al. 3 : À compter du moment où la détention a été ordonnée, l'étranger peut être placé ou maintenu en détention pour une durée maximale de :

a. ~~quatre~~ **trois** semaines pendant la préparation de la décision relative à la responsabilité du traitement de la demande d'asile ; les démarches comprennent l'établissement de la demande de prise ou reprise en charge adressée à un autre État Dublin, le délai d'attente de la réponse à la demande ou de son acceptation tacite, la rédaction de la décision et sa notification ;

Al. 6 : Les décisions de placement en détention Dublin et la durée de la détention doivent être motivées individuellement.

L'article 44, alinéa 5, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration laisse aux États membres le choix de procéder au contrôle juridictionnel du placement en détention Dublin sur demande ou d'office. **La Plateforme Traite demande que l'examen de la détention Dublin soit effectué d'office. Dans la procédure relative à l'ordre de détention, les personnes concernées qui n'ont pas encore de représentation juridique doivent se voir attribuer d'office une représentation juridique gratuite et indépendante pour la durée de la procédure.**

La Plateforme Traite demande à minima que les personnes qui se trouvent en détention soient immédiatement informées de la possibilité de faire examiner leur détention et se voient assigner une représentation juridique gratuite et indépendante.

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 80a LEI

Al. 3 : La légalité et l'adéquation de la détention sont examinées **d'office**, ~~sur demande de la personne détenue~~, par une autorité judiciaire au terme d'une procédure écrite. ~~Cet examen peut être demandé à tout moment.~~

³⁷ Tribunal administratif de Zurich, VB.2024.00340 du 25 juillet 2024

Al. 3^{bis} : Dans la procédure relative à l'ordre de détention, l'autorité qui a ordonné la détention attribue d'office un représentant juridique pour la durée de la procédure à la personne détenue qui n'a pas encore de représentant juridique.

Prolongation disproportionnée des délais de transfert

Les motifs de prolongation suivants sont notamment ajoutés :

- Fuite de la personne concernée ou d'un-e membre de sa famille qui doit être transféré-e avec la personne concernée : cette modification revient à étendre aux membres de la famille le motif de la « fuite » applicable jusqu'ici. La Plateforme ne critique pas cette extension en tant que telle, censée préserver l'unité familiale. L'expérience a cependant montré que les autorités ne considéraient pas qu'il y avait fuite ou passage à la clandestinité selon des critères uniformes. Une fois qu'il est décrété, parfois hâtivement, que la personne concernée est passée à la clandestinité, il est presque impossible de faire marche arrière, ce qui peut avoir de lourdes conséquences.
- Résister physiquement au transfert : le libellé du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration laisse une marge d'interprétation comportant le risque que les autorités considèrent arbitrairement qu'il y a état de fait justifiant une prolongation.
- Se rendre intentionnellement inapte au transfert : le libellé du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration laisse une vaste marge d'interprétation comportant le risque que les autorités considèrent arbitrairement qu'il y a état de fait justifiant une prolongation.
- Ne pas satisfaire aux exigences médicales du transfert : la Plateforme Traite ne comprend pas en quoi consiste cet état de fait. L'impossibilité d'un transfert due à une maladie ne saurait être imputée à la personne concernée et une prolongation du délai de transfert, avec la prolongation de la procédure qu'elle implique, pour le porter à une durée maximale de trois ans revient à sanctionner une situation médicale dont la personne n'est pas responsable. Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration ne précise pas s'il doit s'agir d'une maladie de longue durée ou d'une maladie présente au moment auquel le transfert est prévu. En cas de maladie psychique, le report de la procédure risque de lui donner un caractère chronique³⁸, ce qu'il convient d'empêcher en activant la clause de souveraineté pour les maladies de longue durée ou si le transfert risque d'entraîner une détérioration significative de l'état de santé (voir aussi chapitre 4.2). En cas de maladie de courte durée, la Plateforme Traite estime qu'au lieu de prolonger le délai de transfert, il convient de fixer une nouvelle date dans le délai de six mois prévus.

³⁸ Voir, par exemple, Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, p. 25, consultable à l'adresse : <https://shorturl.at/l7i7K> ; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdelli, H. et Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. *Frontiers in psychiatry*, mars 2021, consultable à l'adresse : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>

La Plateforme Traite voit dans l'extension de la liste des états de fait et dans la prolongation du délai de transfert une détérioration significative de la situation des personnes requérantes d'asile et condamne cette modification. Qui plus est, cette prolongation engendre ensuite des problèmes vis-à-vis de la production de preuves et du récit du parcours d'exil, qui ne sont dans l'intérêt ni des personnes requérantes d'asile ni des États examinant les demandes d'asile.

La Plateforme Traite appelle donc à une application restrictive de la prolongation du délai de transfert. Elle demande par ailleurs que des mesures soient prises pour prévenir les prolongations de délai fondées sur des maladies, celles-ci ne pouvant être imputées aux personnes requérantes d'asile. Dans un souci de garantir une pratique uniforme et équitable dans le cadre des possibilités données ainsi que la sécurité juridique des personnes concernées, la Plateforme Traite demande des règles claires et transparentes concernant les situations susceptibles d'engendrer une prolongation du délai de transfert.

Les motifs sous-tendant l'hypothèse d'une « fuite » ont en outre été étendus et précisés à l'article 2, alinéa 17, du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration. Étant donné que, comme cela a déjà été précisé, les personnes considérées comme ayant « pris la fuite » risquent de lourdes conséquences, **la Plateforme Traite demande que ces conséquences soient expliquées à la personne requérante d'asile en détail et dans une langue qu'elle comprend. La Plateforme Traite suggère en outre d'exposer les motifs de la prolongation de délai dans la décision de non-entrée en matière, là encore dans une langue comprise de la personne requérante d'asile.**

Transposition du règlement sur le filtrage

La nouvelle procédure de filtrage vise à réaliser un premier filtrage des personnes étrangères pour les renvoyer ensuite vers la procédure appropriée. Elle est appliquée d'une part aux frontières extérieures de l'espace Schengen et de l'autre dans certains cas de figure à l'intérieur du pays.

Ainsi qu'elle l'expose ci-après, la Plateforme Traite demande une adaptation de fond concernant la protection juridique indépendante ainsi qu'un certain nombre de précisions sur l'organisation de la procédure lors de la transposition.

Parties prenantes

Le filtrage fera partie de la phase préparatoire en Suisse. Or, selon le projet du Conseil fédéral, le conseil et la représentation juridique gratuits ne sont garantis qu'*à la fin* du filtrage (règle générale prévue à l'art. 102h, al. 1, et applicable aux procédures à l'aéroport selon l'art. 22, al. 7, AP-LAsi). Selon la Plateforme Traite, cette approche est inconcevable et doit impérativement être rectifiée pour les raisons suivantes :

- Premièrement, elle est contraire au principe de la révision de la loi sur l’asile de 2016 selon laquelle, *dès le début de la phase préparatoire* et pour la suite de la procédure d’asile, toute personne requérante d’asile se voit attribuer un-e représentant-e juridique, à moins qu’elle y renonce expressément (art. 102*h*, al. 1, LAsi). La protection juridique sert de trait d’union important entre les personnes requérantes d’asile et les autres parties prenantes de la procédure.
- Deuxièmement, l’implication de la protection juridique indépendante est nécessaire pour des raisons procédurales. Le filtrage constitue une étape de procédure lors de laquelle « la participation du représentant juridique » est requise conformément à l’article 102*j* LAsi (Participation du représentant juridique). Les personnes requérantes d’asile doivent être dûment informées du déroulement de la procédure et de leurs droits, notamment celui de déposer une demande d’asile, a fortiori sachant que le filtrage peut aboutir à une décision directe de renvoi lorsqu’aucune demande d’asile n’est introduite au cours du filtrage (art. 18 du règlement sur le filtrage³⁹). Le filtrage est également une étape pertinente de la procédure, car les informations fournies dans ce cadre sont utilisées dans la suite de la procédure. Il est par exemple essentiel de prendre note des membres de la famille se trouvant dans l’espace Schengen, car ces informations peuvent conduire à un regroupement familial ou à une relocalisation à un stade ultérieur de la procédure (art. 17, al. 1, point g), du règlement sur le filtrage). De surcroît, seule l’implication des parties prenantes indépendantes de la protection juridique peut garantir aux personnes requérantes d’asile la possibilité de faire un usage effectif de leur droit de contester des erreurs dans le formulaire de filtrage (art. 17, al. 3, du règlement sur le filtrage). La protection juridique indépendante doit en outre pouvoir contrôler les restrictions de liberté et l’hébergement des personnes concernées.
- Troisièmement, il est essentiel que la protection juridique indépendante, qui dispose d’une plus grande expérience et expertise en matière de vulnérabilité, soit impliquée au stade important du filtrage des vulnérabilités. Le règlement sur le filtrage prévoit expressément, à son article 12, alinéa 3, que les autorités de filtrage peuvent être assistées par des organisations non gouvernementales aux fins de ce contrôle de vulnérabilité. Dans ce contexte, la Plateforme Traite rappelle que la Suisse a été critiquée à maintes reprises pour ses défaillances dans l’identification des vulnérabilités et des besoins particuliers dans le cadre des procédures d’asile, notamment par le Conseil de l’Europe⁴⁰ (GRETA), le HCR⁴¹ et la Commission nationale de prévention de

³⁹ Règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures

⁴⁰ Groupe d’experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), Rapport d’évaluation Suisse, Troisième cycle d’évaluation, 20 juin 2024, consultable à l’adresse : <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079e1>

⁴¹ Recommandations du HCR concernant l’hébergement des demandeurs-euses d’asile dans les Centres fédéraux d’asile (CFA), novembre 2023, consultable à l’adresse : <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231102-UNHCR-Recommandations-hebergement-dans-les-CFA.pdf>

la torture⁴² (CNPT). L'identification des vulnérabilités est une procédure sensible et complexe qui requiert des compétences spéciales et une diligence particulière.

L'implication de la protection juridique indépendante a une incidence sur le lieu auquel le filtrage est effectué et sur l'autorité compétente. Le projet du Conseil fédéral prévoit qu'en principe, les cantons sont responsables de la réalisation du filtrage, sauf lorsqu'une personne demande l'asile tout de suite après son interpellation et avant le début du filtrage. Dans ce cas, le filtrage est effectué par la Confédération dans un centre fédéral pour requérants d'asile (CFA). Compte tenu des structures existantes, il serait relativement simple de garantir l'implication de la protection juridique indépendante lors du filtrage dans les CFA. Lorsque celui-ci est effectué dans les cantons, il serait par exemple envisageable d'octroyer des mandats supplémentaires aux bureaux de consultation juridique cantonaux. Dans chaque scénario, il convient d'inscrire les tâches supplémentaires de la protection juridique dans la LAsi (chapitre 8) et de les indemniser financièrement.

Étant donné que le filtrage constitue une procédure détaillée incluant un contrôle de la vulnérabilité, des obligations de communication d'informations (art. 11 du règlement sur le filtrage) et, le cas échéant, des auditions sur des questions pertinentes au regard du droit d'asile (voir aussi, à cet égard, chapitre 6.3), il est essentiel qu'il soit effectué de manière uniforme au sens de l'assurance qualité. Selon la Plateforme Traite, une réalisation du filtrage à l'échelle nationale par la Confédération présenterait donc certains avantages. Le Conseil fédéral évoque lui-même, dans son projet mis en consultation, une délégation des tâches des cantons à la Confédération aux fins d'une « mise en œuvre efficace et uniforme »⁴³.

La Plateforme Traite demande à tout le moins que des standards uniformes soient définis pour le filtrage et que le personnel compétent soit formé en ce sens, par exemple sur les aspects de contrôles de vulnérabilité et d'intérêt supérieur de l'enfant. Pour prévenir le risque de profilage ethnique, il convient en outre d'élaborer un inventaire de critères transparent régissant le filtrage à l'intérieur du pays. Les autorités devraient par ailleurs explicitement mentionner la possibilité de déposer une demande d'asile avant le début de la procédure de filtrage. Enfin, en cas de doutes quant à savoir si une demande d'asile a été déposée, il convient de partir du principe qu'elle l'a été et de renvoyer la personne vers un CFA.

⁴² CNPT, Rapport de la Commission nationale de prévention de la torture au Secrétariat d'État aux migrations sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (2021 – 2022), décembre 2022, consultable en allemand à l'adresse : <https://backend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>

⁴³ voir rapport explicatif, p. 209.

Rétention

Le règlement sur le filtrage dispose à son article 6 que l'entrée sur le territoire d'un État membre de l'espace Schengen doit être refusée aux personnes concernées pendant la durée de la procédure de filtrage. Même si une entrée de fait sur le territoire a déjà eu lieu, les personnes concernées doivent être considérées comme n'étant pas entrées sur le territoire en raison de la « fiction de l'absence d'entrée ». Selon la proposition du Conseil fédéral, les personnes requérantes d'asile doivent donc « se tenir à la disposition des autorités cantonales compétentes pendant la durée du filtrage ». Ce principe s'applique tant au filtrage à l'aéroport qu'au filtrage sur le territoire, et le transfert dans un CFA est déjà « accompagné » par la Confédération (art. 9b et 9c AP-LEI).

La Plateforme Traite estime que la rétention prévue pendant la procédure de filtrage ne doit pas être automatique. Les personnes étrangères ne peuvent être détenues, pour une courte durée et à titre exceptionnel, que dans la mesure où elles ne se soumettent pas à leur obligation de collaborer dans le cadre de la procédure de filtrage ou si elles présentent un risque de passage à la clandestinité ou de menace pour la sécurité et l'ordre publics en Suisse (art. 73, al. 1, let. d, et al. 2^{bis}, AP-LEI). La Plateforme Traite demande une application proportionnelle et prudente de cette possibilité en tant que solution de dernier recours après épuisement de mesures de moindre envergure, ainsi qu'une mise en œuvre uniforme et une liste de critères claire, en particulier concernant le risque de prétendu passage à la clandestinité.

Du point de vue de la Plateforme Traite, le projet de transposition du Conseil fédéral n'indique pas non plus clairement comment les personnes requérantes d'asile sont censées « se tenir à la disposition » des autorités lors du filtrage à l'intérieur du pays. Il ne précise notamment pas sur quelle base une personne peut être retenue, comment le transfert entre différentes autorités est censé s'opérer et où et dans quelles conditions les personnes concernées doivent être hébergées.

En ce qui concerne la procédure à l'aéroport, la Plateforme Traite fait remarquer que la durée maximale actuelle de 60 jours représente déjà une très longue période pour une rétention et constitue une grande atteinte aux droits des personnes concernées. C'est pourquoi le filtrage doit être effectué dans le cadre de ces 60 jours – une prolongation de la procédure à 67 jours serait disproportionnée.

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 22 AP-LAsi

[..]

8 Le requérant d'asile peut être retenu à l'aéroport ou, exceptionnellement, dans un autre lieu approprié pendant ~~67~~**60** jours au maximum. Après une décision de renvoi entrée en

force, la rétention peut se poursuivre dans un centre de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion.

Objet du filtrage

Contrôle de vulnérabilité préliminaire

Le règlement sur le filtrage contient, à son article 8, alinéa 5, une liste de points devant être contrôlés lors du filtrage. Le Conseil fédéral reprend cette liste et entend la transposer à trois endroits du droit national (art. 9b, al. 2, AP-LAsi, art. 21a, al. 4, AP-LAsi et art. 26, al. 1^{quater}, AP-LAsi). Dans la version allemande, il s'écarte cependant à trois reprises des règles de l'UE : alors que le règlement UE prévoit comme deuxième élément un « contrôle de vulnérabilité préliminaire » (*vorläufige Prüfung der Vulnerabilität*), le Conseil fédéral veut procéder à un contrôle préliminaire du « besoin de protection » (*Schutzbedürftigkeit*).

La Plateforme Traite demande d'aligner le libellé en allemand sur celui du règlement UE, car il n'y a lieu de vérifier le besoin de protection que lors de la procédure d'asile ultérieure.

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 9b, al 2, LEI et art. 21a, al. 4, LAsi

Le filtrage est effectué conformément aux articles du règlement (UE) 2024/1356. Il comprend les éléments suivants:

- a. un contrôle sanitaire préliminaire;
- b. un contrôle préliminaire de vulnérabilité;
- c. l'identification et la vérification de l'identité;
- d. l'enregistrement des données biométriques dans Eurodac, s'il n'a pas encore eu lieu;
- e. un contrôle de sécurité;
- f. le remplissage du formulaire de filtrage;
- g. l'attribution à la procédure appropriée.

Art. 26, al. 1^{quater} LAsi

Le filtrage au sens des al. 1^{bis} et 1^{ter} comprend les éléments suivants:

- a. un contrôle sanitaire préliminaire;
- b. un contrôle préliminaire de vulnérabilité;
- c. l'identification et la vérification de l'identité;
- d. l'enregistrement des données biométriques dans Eurodac, s'il n'a pas encore eu lieu;
- e. un contrôle de sécurité;
- f. le remplissage du formulaire de filtrage;
- g. l'attribution à la procédure appropriée.

Auditions sur les motifs de la demande d'asile et l'itinéraire emprunté

Selon la Plateforme Traite, les propositions de règles concernant les auditions prévues dans les différents cas dans lesquels un filtrage a lieu en Suisse restent ambiguës et disparates.

Filtrage à une frontière extérieure de l'espace Schengen (avec procédure à l'aéroport) : en vertu de l'article 9b AP-LEI, le filtrage en Suisse est effectué « conformément aux articles du règlement (UE) 2024/1356 ». Le règlement UE dispose, à son article 17, alinéa 2b, que le motif de l'arrivée ou entrée irrégulière ainsi que les informations sur les itinéraires empruntés et les lieux de résidence précédente sont consignés, « le cas échéant », dans le formulaire de filtrage. L'audition sur le motif de l'entrée irrégulière et sur l'itinéraire emprunté n'est pas citée explicitement dans la liste des éléments du filtrage figurant à l'article 9b, alinéa 2, AP-LEI. Ces informations ne sont pas non plus reprises dans les obligations de la personne requérante d'asile (art. 9b, al. 3, AP-LEI). Les propositions de modification de la LAsi contiennent les mêmes dispositions (art. 21a, al. 4, AP-LAsi sur les éléments du filtrage, al. 5 sur les obligations de la personne requérante d'asile). L'audition « sur l'itinéraire emprunté et, sommairement, sur les motifs » n'est explicitement réglementée qu'à l'étape suivante de la procédure, à savoir la procédure à l'aéroport (art. 22, al. 2, AP-LAsi). Si ce point est à saluer dans la mesure où le Conseil fédéral prévoit la participation de la protection juridique indépendante à cette procédure (voir termes explicites de l'art. 22, al. 7, AP-LAsi), la Plateforme Traite lui reproche une nouvelle fois de ne pas prévoir l'accès des parties prenantes de la protection juridique à la procédure de filtrage (voir chapitre 6.1).

Filtrage à une frontière extérieure de l'espace Schengen (sans procédure à l'aéroport) : lorsque le filtrage a lieu dans un aéroport *sans* procédure à l'aéroport, la procédure de filtrage visée à l'article 26, alinéa 1^{er}, AP-LAsi s'applique conformément à l'article 21a, alinéa 2, AP-LAsi. L'article 26, alinéa 1^{er} (et alinéa 1^{quater}) prévoit les mêmes éléments du filtrage que ceux cités à l'article 21a, alinéa 4, AP-LAsi, sans inclure non plus explicitement l'audition sur les motifs de l'exil et les itinéraires empruntés. Ces informations ne sont pas non plus reprises dans les obligations de la personne requérante d'asile (art. 21a, al. 5, et art. 26, al. 1^{quinquies}, AP-LAsi). Contrairement à ce qu'il en est dans le premier scénario (aéroport *avec* procédure à l'aéroport), les auditions sur l'itinéraire emprunté et les motifs de la demande d'asile sont ici réglementées par le même article de la LAsi que le filtrage. L'article 26, alinéa 3, LAsi prévoyait en effet jusqu'ici que la personne requérante d'asile soit interrogée sur l'itinéraire emprunté et, sommairement, sur les motifs de sa demande d'asile pendant la phase préparatoire. Pour la Plateforme Traite, le rapport entre le nouvel article 26, alinéas 1 à 1^{quinquies}, AP-LAsi et les alinéas actuels de l'article 26 LAsi n'est pas assez clair. **La Plateforme Traite demande donc une précision explicite quant au fait que les auditions sur l'itinéraire emprunté et les motifs de la demande d'asile n'ont lieu qu'après le filtrage.**

Filtrage à l'intérieur du pays : le filtrage à l'intérieur du pays est régi par l'article 9c AP-LEI. Il s'agit ici de distinguer deux scénarios : 1) la personne demande l'asile avant le filtrage ; 2)

la personne demande l'asile pendant le filtrage. Dans le premier cas, la personne est renvoyée vers un CFA et le SEM a compétence pour effectuer le filtrage conformément à l'article 26, alinéas 1^{bis} et 1^{quater}, AP-LAsi. **La Plateforme Traite renvoie ici à la demande formulée ci-dessus (auditions sur l'itinéraire emprunté et les motifs de la demande d'asile après le filtrage uniquement).** Dans le second cas, l'autorité cantonale ou communale de police est en principe responsable du filtrage (art. 9c, al. 1, AP-LEI). Or, contrairement à l'article 9b AP-LEI, cette disposition n'énumère pas les éléments du filtrage assuré par les autorités. **La Plateforme Traite demande donc d'inclure à l'article 9c, par analogie avec l'article 9b AP-LEI, une liste exhaustive des éléments sur lesquels doit porter le filtrage.**

Issue du filtrage

Décision de renvoi

Le Conseil fédéral n'aborde que vaguement dans son avant-projet la possibilité que le filtrage aboutisse à une décision de renvoi lorsque les personnes étrangères ne déposent pas de demande d'asile. Ainsi se contente-t-il de constater, dans les propositions de modification de la LEI et de la LAsi concernant l'issue du filtrage, qu'un « renvoi vers la procédure appropriée » a lieu. La Plateforme Traite demande que les circonstances dans lesquelles le filtrage peut aboutir à une décision directe de renvoi soient précisées dans la loi.

Recours

Selon la Plateforme Traite, toutes les décisions résultant du filtrage doivent être susceptibles de recours. Elle demande que ce point soit inscrit dans la loi.

Étant donné que le filtrage est une étape déterminante de la procédure, la protection juridique doit impérativement être impliquée. Si la protection juridique n'est pas impliquée, il convient de considérer qu'il ne s'agit pas d'une étape déterminante de la procédure.

Protection subsidiaire

Du point de vue de la Plateforme Traite, la procédure d'harmonisation offre également la chance d'aligner l'éventuel statut de protection sur celui prévu par les règles de l'UE dans le cadre de la réforme. **La Plateforme Traite appelle donc à reprendre le statut de protection internationale dit protection subsidiaire, comme le prévoit la législation de l'UE.**

La Plateforme Traite demande depuis longtemps un statut de protection humanitaire unique de longue durée pour les personnes qui ont besoin d'une protection, mais qui ne satisfont pas aux critères stricts régissant la reconnaissance de la qualité de personne réfugiée. La reprise du statut de protection subsidiaire permettrait d'avancer vers l'amélioration des droits d'au moins certaines personnes qui n'obtiennent pour l'instant qu'une admission provisoire.

La Plateforme Traite s'engage prioritairement en faveur de l'amélioration et de l'harmonisation des statuts F et S en général, indépendamment de la reprise des modifications de la loi pertinentes dans la présente procédure de consultation⁴⁴. La demande de reprise du statut de protection subsidiaire doit s'entendre comme complémentaire à cet engagement.

Observations finales

Contrôle des droits fondamentaux

La Plateforme Traite souligne l'importance du mécanisme de contrôle indépendant devant être mis en place dans tous les États membres de Schengen conformément à l'article 10 du règlement sur le filtrage afin de garantir le respect du droit international et des droits fondamentaux pendant le filtrage. Selon la Plateforme Traite, l'indépendance et l'efficacité de cet organe revêtent une importance capitale. Il convient donc de veiller à ce qu'il soit doté de ressources suffisantes en Suisse et à ce qu'il soit donné suite à ses recommandations et, le cas échéant, à ses griefs.

L'accès à toutes les personnes, lieux et documents pertinents, la dotation de moyens financiers suffisants ainsi que le pouvoir d'émettre des recommandations annuelles aux États membres sont tous explicitement réglés à l'art. 10 du règlement sur le filtrage. Or, ces éléments font défaut dans l'art. 21*b* AP-LAsi. **La Plateforme Traite demande donc que tous les aspects de l'art. 10 du règlement sur le filtrage soient repris dans l'art. 21*b* AP-LAsi afin de garantir une protection efficace des droits fondamentaux dans le cadre du suivi.**

Le règlement sur le filtrage prévoit explicitement l'implication de plusieurs parties prenantes dans le mécanisme de contrôle (art. 10, al. 2). La Plateforme Traite demande donc que l'article 21*b*, alinéa 2, AP-LAsi soit adapté en conséquence, car outre la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), explicitement mentionnée dans l'avant-projet, l'Institution suisse des droits humains (ISDH) pourrait par exemple également jouer un rôle.

Proposition de la Plateforme Traite :

Art. 21*b*, al. 2, AP-LAsi

Le Conseil fédéral désigne **les** organes compétents au niveau de l'ordonnance.

La Plateforme Traite salue par ailleurs l'obligation faite aux États qui, outre les procédures de filtrage, mènent aussi des procédures aux frontières, d'également soumettre ces dernières à un mécanisme de contrôle des droits fondamentaux (art. 43 du règlement sur les procédures d'asile). Au vu des violations des droits humains qui sont à craindre dans les

⁴⁴ Voir OSAR, communiqué de presse, Un statut de protection humanitaire pour l'égalité des droits, 29 juin 2023, consultable à l'adresse : <https://www.osar.ch/communique-de-presse/un-statut-de-protection-humanitaire-pour-lega-lite-des-droits>

procédures aux frontières, la plus grande attention doit être portée aux rapports des autres mécanismes nationaux de contrôle dans le monde politique, la pratique de l'asile et la jurisprudence suisses.

Règlement sur les crises

Seules quelques parties du règlement sur les crises sont pertinentes pour la Suisse. Celles-ci concernent les dérogations aux délais visés par le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration.

Le règlement prévoit en outre des possibilités de déroger aux prescriptions légales en cas de défis migratoires considérables ou dans des cas de force majeure. **La Plateforme Traite appelle la Suisse à ne déroger en aucun cas aux standards minimaux pour les personnes requérantes d'asile.** Premièrement, la surcharge de l'État ne saurait affecter les droits des plus vulnérables. Deuxièmement, les articles concernés du règlement sur les crises ne font de toute façon pas partie de l'acquis Schengen. Si la Commission européenne et le Conseil de l'UE devaient décider qu'il y a situation de crise, la Plateforme Traite demande que la Suisse prenne des mesures solidaires pour soutenir les États confrontés à des difficultés plus importantes.

Parmi les différents régimes d'exception prévus par le règlement sur les crises, la Plateforme Traite voit d'un œil particulièrement critique les « instrumentalisations », qu'il s'agisse de la notion en tant que telle ou des possibilités d'action qu'elle implique. Comme l'ont montré des expériences passées, la possibilité de fermer ou de limiter les franchissements de frontières rend les violations de droits humains non seulement possibles, mais aussi hautement probables. Des organisations de la société civile recensent depuis des années les graves violations de droits humains motivées notamment par des mesures d'urgence aux frontières extérieures de l'UE. Au prétexte d'une soi-disant instrumentalisation, les standards minimaux en matière de droits humains sont bafoués et le droit d'asile foulé aux pieds. Quand bien même la migration devrait être utilisée comme moyen de pression contre l'UE, il conviendrait de voir les personnes concernées comme des personnes en quête de protection. Ni l'UE ni la Suisse ne peuvent se servir de ces situations comme justification pour restreindre les droits de ces personnes et leur compliquer l'accès à une procédure d'asile.

Salutations cordiales,

Plateforme Traite


Georgiana Ursprung
Coordinatrice



SCHWEIZER BISCHOFSKONFERENZ
CONFÉRENCE DES ÉVÊQUES SUISSES
CONFERENZA DEI VESCOVI SVIZZERI
CONFERENZA DILS UESTGS SVIZZERS

Herrn Bundesrat
Beat Jans
Bundeshaus West
3003 Bern
(helena.schaer@sem.admin.ch, gael.buchs@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch; vernehmlassungSBRE@sem-admin.ch)

24-1152/DP-gm

Freiburg, 14. November 2024

**Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)
Vernehmlassungsantwort der Schweizer Bischofskonferenz**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Frau Schaer
Sehr geehrte Frau Truffer
Sehr geehrter Herr Buchs

Die Schweizer Bischofskonferenz bedankt sich für Ihren Brief vom 14. August 2024 und die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren in rubrizierter Angelegenheit.

Die Bischofskonferenz möchte hiermit einen Beitrag zur Förderung von Gerechtigkeit und Frieden innerhalb unseres Landes und in der Welt leisten. Sie tut dies auf der Grundlage eines christlichen Menschen- und Weltbildes, zentral sind dabei Menschenwürde und die Menschenrechte. Im Mittelpunkt unserer Überlegungen steht die Frage, welche Folgen unsere Entscheidungen für die am meisten Benachteiligten und Ärmsten haben (Option für die Armen).

Vor diesem Hintergrund nehmen wir gerne die Gelegenheit wahr, unsere Überlegungen zu den neuen Regelungen für eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in die Vernehmlassung zu geben. Wir können uns dabei nur auf wesentliche Punkte konzentrieren und beziehen uns bei unseren Überlegungen besonders auf die Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Nationalkommission *Justitia et Pax* und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), die wir in ihrer Stossrichtung grundsätzlich unterstützen.

Grundsätzliche Überlegungen

Die Migrations- und Asylpolitik der EU ist gekennzeichnet von Abschreckung und Abwehr. Während die EU-Aussengrenzen durch verschiedenste Massnahmen abgeschottet werden, besteht innerhalb der EU eine grösstmögliche Reisefreiheit. Die Schweiz ist fest in das europäische System eingebunden – sie trägt und finanziert die EU-Politik mit.

Für Schutzsuchende wird es folglich immer schwieriger, auf legalem Weg in die EU einzureisen. Die Schweiz profitiert von diesem EU Migrations- und Asylpakt, zumal Rückführungen im Rahmen des Dublin-Agreements in Erstaufnahmeländer in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben.

Die Gründe für eine Suche nach Schutz und Hilfe sind vielfältig, sie haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen und werden auch in Zukunft weiter zunehmen. Eine Antwort auf diese Herausforderungen, die einseitig auf Abschottung, Abschreckung und Abwehr setzt, ignoriert die Not der Flüchtenden und ist mit menschenrechtlichen Überlegungen nicht vereinbar. Flüchtlinge und Schutzsuchende dürfen nicht unter Generalverdacht (Wirtschaftsflüchtlinge, Scheinasylanten etc.) gestellt werden.

Die nun von der EU vorgelegten neuen Verordnungen verschärfen diese Politik der Abschottung und Abschreckung. Es besteht die Gefahr, dass das Recht auf Asyl in unverantwortlicher Weise eingeschränkt und die Sicherheit im EU-Binnenraum über den dringend nötigen Schutz für Geflüchtete gestellt wird.

Wir fordern deshalb, dass bei der Umsetzung in der Schweiz der verbleibende nationale Spielraum genutzt wird, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre menschenrechtlich begründeten Ansprüche in den Vordergrund zu stellen.

Der EU-Pakt zu Asyl und Migration (GEAS)

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl werden neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die jedoch das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht adressieren: Bereits das heutige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beinhaltet Rechte und Pflichten. Die Problematik besteht in der mangelhaften Einhaltung der Regeln durch die europäischen Staaten, zum Beispiel in Bezug auf eine adäquate und rechtmässige Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Die Annahme, dass sich die Einhaltung der neuen Regelungen mit dem EU-Pakt nun verbessert, ist daher aus unserer Sicht nicht realistisch, zumal diese noch komplizierter sind als die bisherigen.

Um möglichst unattraktiv für Schutzsuchende zu sein, unterlaufen Staaten an der EU-Aussengrenze teilweise systematisch Standards und Garantien in puncto Aufnahme, Unterbringung und Integration. Diese Praxis, die auch vor Zurückweisungen, unmenschlicher Behandlung und Menschenrechtsverletzungen keinen Halt macht, ist unter keinen Umständen zu rechtfertigen.¹ Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem hätte mit der vorliegenden Reform besser

¹ In den Medien und von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen werden immer wieder aus menschenrechtlicher Sicht unhaltbare Zustände bei Unterbringung, Rechtsvertretung und im gesamten Prozessmanagement vorgebracht.

adressiert werden müssen. Doch ein Kernbestandteil des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsuchende Person zuerst eingereist ist – bleibt mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten (insbesondere den Grenzverfahren) und geänderter Regelungen (u.a. verlängerte Zuständigkeiten) insgesamt sogar noch zunehmen. Der Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umsiedlungen ist deshalb zur besseren Verteilung von Verantwortung aus menschenrechtlicher Sicht dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüßen. Wir kritisieren jedoch, dass der Pakt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit verschafft, sich genau davon loszukaufen.

In der öffentlichen Diskussion um Missstände im aktuellen GEAS nimmt zudem die sog. Sekundärmigration viel Raum ein. Verschiedene Neuregelungen sollen dazu führen, dass insbesondere Staaten an der EU-Aussengrenze Weiterreisen stärker unterbinden und länger in der Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen bleiben. So wird etwa die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates endet, mit Art. 33 der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)² von zwölf auf neu 20 Monate verlängert. Daneben führen Änderungen in der Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL)³ dazu, dass die Weiterreise von Asylsuchenden stärker bestraft wird. Aus unserer Sicht setzt der EU-Pakt auch hier an der falschen Stelle an: Weiterreisen sind vielfach eine Reaktion auf schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen.

Massive Verschärfungen auf Kosten des Flüchtlingsschutzes

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl reformiert die EU die gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend. Zu den Kernelementen der Reform gehören:

- *unzulängliche Schnellverfahren an den EU-Aussengrenzen*
- *unter faktischen Haftbedingungen,*
- *wovon selbst Familien mit Kindern nicht ausgenommen werden,*
- *und eine verstärkte Kooperation mit vermeintlich sicheren Drittstaaten.*

In verschiedenen Ausnahmefällen können mit der anstehenden Reform die bereits heute tiefen Standards weiter abgesenkt werden. Der Kern des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsuchende Person zuerst eingereist ist – bleibt derweil weitgehend unangetastet, obschon dies zu einer äusserst ungleichen Aufteilung der Verantwortung unter den europäischen Ländern führt. Mehr noch: Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen wie Italien oder Griechenland dürfte insgesamt sogar noch zunehmen. Aus menschenrechtlicher Sicht sind diese Verschärfungen nicht akzeptabel, sie schaffen ein System von Menschen mehrerer Klassen:

- Menschen im EU-Binnenraum,
- Menschen aus Drittstaaten, deren berufliche Qualifikationen durchaus gefragt sind und die deshalb einreisen dürfen,
- und Menschen, die Schutz suchen und bei uns Asyl beantragen wollen, durch die Abschottung an den Aussengrenzen der EU aber davon abgehalten werden.

² Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.

³ Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

Aus menschenrechtlichen Überlegungen, aufgrund der humanitären Tradition der Schweiz und aufgrund dessen, dass die Schweiz Depositarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention ist, setzen wir uns dafür ein, dass von offizieller Schweizer Seite ein klares Bekenntnis zum Flüchtlingsschutz vertreten wird.

Folgerungen und Forderungen

In rechtlicher Hinsicht stellen für die Schweiz als assoziiertes Schengen-/Dublin-Mitglied Teile der Reform – darunter insbesondere die Screening-Verordnung, die neue Eurodac-Verordnung sowie der Ersatz der Dublin-III-Verordnung – Weiterentwicklungen des Schengen-Dublin-Besitzstandes dar. Sie trägt damit eine politische Verantwortung dafür, dass menschenrechtliche Standards und der vorgegebene rechtliche Rahmen eingehalten werden. Dazu gehört aus unserer Sicht, dass die vielfältigen Fluchtgründe und Gründe für eine Schutzsuche bei uns anerkannt werden und die Schweiz entsprechend ihrer humanitären Tradition vorhandene Handlungsspielräume nutzt. Sie kann damit einen gewissen Vorbildcharakter innerhalb des Schengen/Dublin-Raums bekommen.

Auf dem Hintergrund der vorgenannten Überlegungen ergeben sich für die Schweizer Bischofskonferenz bei der Anwendung und Umsetzung des EU-Asyl- und Migrationspakts folgende Forderungen:⁴

1. **Solidarität mit Asylsuchenden und Flüchtlingen ist dringend geboten.** Es braucht von der Schweiz ergänzende Massnahmen der *Solidarität* und *Humanität*. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am *EU-Solidaritätsmechanismus* zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. *Dublin-Selbsteintritt*. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, Not und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Die Schweiz ist deshalb gefordert mehr reguläre Zugangswege zu schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

⁴ Wir stützen uns dabei wesentlich auf die Forderungen in der Vernehmlassungsantwort der SFH, vgl. Ziff.2 u. 4 und tragen diese mit.

Ein erster wichtiger Schritt wäre die umgehende Wiederaufnahme des derzeit sistierten *Resettlement-Programms*. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von *humanitären Visa* anpassen.⁵ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; die Bischofskonferenz fordert insbesondere gleiches Recht auf *Familienzusammenführung* für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.⁶ Und schliesslich sind legale Einreisemöglichkeiten in die Schweiz durch die Wiedereinführung des *Botschaftsasyls* zu schaffen.

2. **Verbesserungen bei Umsetzung sind gefordert.** Es braucht deutliche Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben, die die Schweiz übernehmen muss (Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen). Angesichts der möglichen Verlängerung der Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, fordert die Schweizer Bischofskonferenz einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem fordern wir den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens. Des Weiteren muss das Kindeswohl jederzeit gewahrt sein, und Personen unter 18 Jahren sowie Familien dürfen nicht in Administrativhaft genommen werden. Die Bischofskonferenz fordert, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der AMM-VO vorgesehene Dauer hinausgeht.
3. **Subsidiären Schutz übernehmen.** Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die Bischofskonferenz die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. Sie fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «*subsidiärer Schutz*» analog zur EU-Gesetzgebung. Aus menschenrechtlicher Sicht ist ein einheitlicher, langfristiger humanitärer Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, geboten. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Mit dem Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung und mit freundlichen Grüssen



Davide Pesenti

Generalsekretär

⁵ Siehe dazu z.B. SRF, *Humanitäres Visum in der Kritik*, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, *Gefährdeter als gefährdet*, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet.

⁶ Siehe auch SFH, *Positionspapier Familienzusammenführung*, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier_Famzusammenfuhrung.pdf; sowie SFH, *Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S*, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanitaerer_Schutz_d_final.pdf.

**Genehmigung und Umsetzung der
Notenaustausche zwischen der Schweiz und
der EU betreffend die Übernahme der
Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359,
(EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU)
2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)
(Weiterentwicklungen des Schengen- und des
Dublin-/Eurodac-Besitzstands)**

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 14. November 2024

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), Französisch (Übersetzung)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Das Wichtigste in Kürze	5
3	Kommentar EU-Pakt zu Migration und Asyl	6
3.1	Fragwürdiger Lösungsansatz	6
3.2	Massive Verschärfungen	7
3.3	Umsetzungsspielraum der Schweiz	9
4	Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität	9
4.1	Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt	9
4.2	Selbsteintritte	13
4.3	Sichere Zugangswege	14
5	Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement	15
5.1	Familie	15
5.2	Kinder	16
5.2.1	Kindeswohl hat Vorrang	16
5.2.2	Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention	16
5.2.3	Inhaftierung von Kindern	17
5.3	Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien	17
5.3.1	Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation	17
5.3.2	Tonaufnahme der persönlichen Anhörung	18
5.3.3	Rechtsbehelfe	19
5.4	Haft zum Zweck der Überstellung	20
5.5	Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen	21
6	Umsetzung Überprüfungsverordnung	23
6.1	Involvierte Akteur*innen	23
6.2	Festhaltung	25
6.3	Gegenstand der Überprüfung	26
6.3.1	Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität	26
6.3.2	Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg	27
6.4	Ausgang Screening	28
6.4.1	Rückkehrentscheidung	28

6.4.2	Anfechtbarkeit.....	28
7	Subsidiärer Schutz.....	28
8	Abschliessende Bemerkungen.....	29
8.1	Grundrechtsmonitoring	29
8.2	Krisenverordnung.....	30

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme, sie fokussiert sich in der vorliegenden Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Im September 2020 präsentierte die Europäische Kommission den Entwurf eines neuen EU-Pakts zu Migration und Asyl¹, im Mai 2024 wurde der Pakt nach langen Verhandlungen von EU-Rat und EU-Parlament verabschiedet. Die neuen Regelungen, eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), sollen ab Sommer 2026 angewendet werden und die europäische Asyl- und Migrationspolitik grundlegend reformieren.

Als assoziierter Schengen-/Dublin-Staat betrifft diese Reform auch die Schweiz. Sie soll einzelne Verordnungen ganz oder teilweise übernehmen. Für die Umsetzung braucht es Anpassungen im Schweizer Recht, insbesondere im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) und im Asylgesetz (AsylG), welche Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung bilden. Die Vorlage des Bundesrates sieht überdies vor, dass die Schweiz sich freiwillig und punktuell am Solidaritätsmechanismus des EU-Paktes beteiligen kann, welcher nicht zum Schengen- oder Dublin-Besitzstand gehört, aber ein Kernelement der europäischen Reform ist.

2 Das Wichtigste in Kürze

Die SFH hat sich gemeinsam mit ihrem europäischen Dachverband ECRE gegen die Verabschiedung des EU-Pakt auf europäischer Ebene eingesetzt. Sie kritisiert, dass auf Kosten des dringend nötigen Schutzes für Geflüchtete massive Verschärfungen eingeführt werden. Bei der Schweizer Umsetzung muss der verbleibende nationale Spielraum ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Die SFH fordert deshalb insbesondere:

- **Solidarität notwendig.** Es braucht aus Sicht der SFH von der Schweiz ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am EU-Solidaritätsmechanismus zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. Dublin-Selbsteintritten. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.
- **Verbesserungen bei Umsetzung gefordert.** Daneben braucht es aus Sicht der SFH etliche Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben, die die Schweiz übernehmen muss (Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen). Angesichts der möglichen Verlängerung der Dublin-Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, fordert die SFH einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem

¹ Wobei einzelne Elemente aus einem gescheiterten Reformvorschlag von 2016 übernommen wurden.

fordert die SFH den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens. Des Weiteren fordert die SFH, dass das Kindeswohl jederzeit gewahrt wird und dass Personen unter 18 Jahren sowie Familien nicht in Administrativhaft genommen werden. Die SFH fordert, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der AMM-VO vorgesehene Dauer hinausgeht.

- **Subsidiären Schutz übernehmen.** Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die SFH die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. Die SFH fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.

3 Kommentar EU-Pakt zu Migration und Asyl

Die SFH hat die Entstehung des EU-Paktes seit Beginn² eng und kritisch begleitet. Sie hat wiederholt auf die problematischen Aspekte des Reformpakets hingewiesen, auch gemeinsam mit ihrem europäischen Dachverband European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Die SFH hat sich gegen die Verabschiedung des EU-Paktes auf europäischer Ebene eingesetzt und den Bundesrat wiederholt für seine weitgehend unkritische Unterstützung für die Reform kritisiert.

Aus Sicht der SFH löst der EU-Pakt die bestehenden Probleme im Umgang mit Migration und Asyl in Europa nicht, führt jedoch auf Kosten des notwendigen Schutzes für Geflüchtete zu massiven Verschärfungen. Die SFH kritisiert den Fokus auf Abschottung, Härte und Migrationsabwehr, welcher den gesamten Pakt prägt.

3.1 Fragwürdiger Lösungsansatz

Mit dem EU-Pakt zu Migration und Asyl werden neue Regeln für das europäische Asylsystem geschaffen, die jedoch das Kernproblem der bestehenden Regelungen nicht adressieren: Bereits das heutige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) beinhaltet Rechte und Pflichten. Die Problematik besteht in der mangelhaften Einhaltung der Regeln durch die europäischen Staaten, zum Beispiel in Bezug auf die adäquate Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden. Die Annahme, dass sich die Einhaltung der neuen Regelungen mit dem EU-Pakt nun schlagartig verbessert, ist daher aus Sicht der SFH nicht realistisch, zumal diese noch komplizierter sind als die bisherigen.

Um möglichst unattraktiv für Schutzsuchende zu sein, unterlaufen Staaten an der EU-Ausgangsgrenze teilweise systematisch Standards und Garantien punkto Aufnahme, Unterbringung und Integration. Diese Praxis, die auch vor Zurückweisungen, unmenschlicher Behandlung und Menschenrechtsverletzungen keinen Halt macht, ist unter keinen Umständen zu rechtfertigen. Die ungleiche Verantwortungsteilung im europäischen Asylsystem hätte mit der vorliegenden Reform trotzdem besser adressiert werden müssen. Doch ein Kernbestandteil des Dublin-Systems – die Zuständigkeit jenes Staates, in den eine asylsu-

² Siehe SFH, EU-Migrationspakt: Kurswechsel verpasst, Medienmitteilung vom 4. Dezember 2020, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/news-und-stories/eu-migrationspakt-kurswechsel-verpasst.

chende Person zuerst eingereist ist – bleibt mit dem EU-Pakt weitgehend unangetastet. Der Druck auf exponierte Staaten an den Schengen-Aussengrenzen dürfte aufgrund neuer Pflichten (insbesondere den Grenzverfahren, siehe Kapitel 3.2) und geänderter Regelungen (u.a. verlängerte Zuständigkeiten) insgesamt sogar noch zunehmen. Der Solidaritätsmechanismus mit den vorgesehenen Umsiedlungen ist deshalb zur besseren Verteilung von Verantwortung dringend notwendig und grundsätzlich zu begrüßen. Die SFH kritisiert jedoch, dass der Pakt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit verschafft, sich genau davon loszukaufen.

In der öffentlichen Diskussion um Missstände im aktuellen GEAS nimmt zudem die sog. Sekundärmigration viel Raum ein. Verschiedene Neuregelungen sollen dazu führen, dass insbesondere Staaten an der EU-Aussengrenze Weiterreisen stärker unterbinden und länger in der Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen bleiben. So wird etwa die Zeitdauer, nach der die Zuständigkeit des Ersteinreise-Staates endet, mit Art. 33 der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO)³ von zwölf auf neu 20 Monate verlängert. Daneben führen Änderungen in der Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL)⁴ dazu, dass die Weiterreise von Asylsuchenden stärker bestraft wird. Aus Sicht der SFH setzt der EU-Pakt auch hier an der falschen Stelle an: Weiterreisen sind vielfach eine Reaktion auf schlechte Aufnahmebedingungen, fehlenden Zugang zu einem (fairen) Asylverfahren, drohender oder erlebter Gewalt und Menschenrechtsverletzungen.

3.2 Massive Verschärfungen

Ein primäres Ziel der Reform ist eine drastische Triage an den Schengen-Aussengrenzen, um die Zahl der Schutzsuchenden, die in Europa überhaupt noch Zugang zu fairen Asylverfahren erhalten sollen, auf ein Minimum zu reduzieren.

In den neuen Grenzverfahren sollen Schutzsuchende – Erwachsene, Familien, Kinder – während des gesamten Verfahrens von der Registrierung bis zur Rückführung faktisch interniert werden. Trotz des einstigen Versprechens der EU-Kommission, «No more Morias⁵» zuzulassen, hat Europa damit abgeschiedene, geschlossene Massenhaftlager beschlossen. Dabei hat die Praxiserfahrung der letzten Jahre immer wieder gezeigt, dass Asylverfahren an den Grenzen weder fair noch sorgfältig sind und Schutzbedarfe nicht erkannt werden.⁶ Die Abgeschiedenheit der Grenzzentren erschwert den Zugang von medizinischem Personal, Rechtsberatung und -vertretung sowie Dolmetschenden. Inhaftierungen wirken sich negativ auf die psychische Gesundheit der Schutzsuchenden aus, und es besteht eine ständige Gefahr der Überbelegung und katastrophaler Zustände in den Zentren. Statt sich vom

³ Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement.

⁴ Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

⁵ Euronews, EU migration chief vows new pact will stop overcrowded refugee camps, 22. September 2020, aufrufbar unter: www.euronews.com/my-europe/2020/09/22/eu-migration-chief-vows-new-pact-will-stop-overcrowded-refugee-camps.

⁶ Siehe z. B. European Asylum Support Office (EASO, neu EUAA), Policies and practices regarding border procedures in EU+ countries, April 2019, S. 3 ff., aufrufbar unter: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/apr/eu-easo-border-procedures-report.pdf>

gescheiterten «Hotspot»-Ansatz⁷ zu verabschieden, zementiert die EU diesen als Fundament der vorliegenden Reform.

Die neuen Verfahren an der Aussengrenze beabsichtigen eine Beschleunigung der Prozesse. Fünf Tage Screening, zwölf Wochen Grenzverfahren und zwölf Wochen Rückkehrverfahren können sich jedoch zu über einem halben Jahr de facto Haft summieren – Verzögerungen aufgrund von fehlendem Personal, Gerichtsentscheiden oder unmöglichen Rückführungen noch nicht eingerechnet.

Die EU-Asylverfahrensverordnung (AsyIV-VO)⁸ führt darüber hinaus viele weitere Verschärfungen ein. Dabei kommt den Bestimmungen zur Unzulässigkeit von Asylgesuchen eine Schlüsselrolle zu. Das Regelwerk soll den EU-Staaten in immer mehr Fällen die Möglichkeit verschaffen, Asylgesuche gar nicht erst materiell prüfen zu müssen. Dazu werden einerseits Anforderungen an «sichere» Drittstaaten abgesenkt: Neu ist im Drittstaat kein Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention notwendig – ein «wirksamer» Schutz soll ausreichen (Art. 57 AsyIV-VO). Ebenso soll es ausreichen, wenn nur gewisse Landesteile oder nur bestimmte Gruppen im Land sicher sind. Andererseits wird das zwischen Antragsteller*in und Drittstaat verlangte Verbindungskriterium mit dem Pakt abgesenkt.⁹ Ebenjenes Verbindungskriterium soll überdies bereits 2025 re-evaluiert werden und könnte unter Umständen sogar ganz entfallen (Art. 77 AsyIV-VO).

Beschleunigte Verfahren, erschwerte Voraussetzungen für den Rechtsschutz¹⁰, die Aushöhlung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf: Der Abbau von Schutz- und Verfahrensgarantien zeigt sich an vielen Stellen des EU-Paktes und wird absehbar dazu führen, dass Schutzbedarfe nicht nur in den Grenzverfahren häufiger nicht erkannt und falsche Entscheidungen seltener korrigiert werden. Ausserdem können gemäss der Krisenverordnung (Krisen-VO)¹¹ die ohnehin tiefen Standards in diversen, weitgehend selbst deklarierten Ausnahmesituationen weiter gesenkt werden, wodurch es beispielsweise möglich wird, noch viel mehr Menschen einem Grenzverfahren zuzuführen oder die Aufnahmebedingungen weiter abzusenken. Mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen in Europa befürchtet die SFH, dass die Ausrufung einer Ausnahmesituation gemäss Krisen-VO nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel wird.¹² Dies hat nicht nur verheerende Auswirkungen auf die betroffenen Schutzsuchenden, sondern unterläuft auch das deklarierte Ziel eines einheitlichen europäi-

⁷ Siehe z.B. Bundeszentrale für politische Bildung, Der Hotspot-Ansatz in der EU-Migrations- und Asylpolitik, 8. Dezember 2022, aufrufbar unter: www.bpb.de/themen/migration-integration/regionalprofile/515956/der-hotspot-ansatz-in-der-eu-migrations-und-asylpolitik/.

⁸ Verordnung (EU) 2024/1348 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union.

⁹ Es soll gemäss Art. 59 (5) b AsyIV-VO «eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteh[en], aufgrund deren es sinnvoll wäre, dass er sich in diesen Staat begibt.» Siehe ausserdem Erwägungsgrund 48 der AsyIV-VO: «Die Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem sicheren Drittstaat könnte insbesondere dann als erwiesen angesehen werden, wenn sich Familienangehörige des Antragstellers in diesem Staat aufhalten oder der Antragsteller in diesem Staat niedergelassen war oder sich dort aufgehalten hat.»

¹⁰ Der ohnehin weit hinter dem Schweizer Modell zurückbleibt.

¹¹ Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl.

¹² Siehe z. B. Amnesty International, Poland: Plans to suspend the right to seek asylum 'flagrantly unlawful', 16. Oktober 2024, aufrufbar unter: www.amnesty.org/en/latest/press-release/2024/10/poland-plans-to-suspend-the-right-to-seek-asylum-flagrantly-unlawful/.

schen Asylsystems. Denn es ist absehbar, dass dann in verschiedenen Mitgliedstaaten gleichzeitig unterschiedliche Regeln gelten.

Eine wichtige Rolle kommt im EU-Pakt ausserdem der revidierten Eurodac-Verordnung (Eurodac-VO)¹³ zu. Die bisherige Fingerabdruck-Datenbank wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Es werden von deutlich mehr Personengruppen – unter anderem von Kindern ab sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) – zusätzliche, hochsensible Daten wie Gesichtsbilder und Reisedokumente gespeichert. Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird um Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen aus-
geweitet. Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Datenbanken der EU verknüpft und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Aus Sicht der SFH ist die massive Ausweitung der Datenerfassung, Datenspeicherung und Datenverwendung äusserst problematisch. Das vernetzte System der Interoperabilität behandelt schutzsuchende Menschen primär als Sicherheitsrisiko und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte.

3.3 Umsetzungsspielraum der Schweiz

Bei der Schweizer Umsetzung muss aus Sicht der SFH der verbleibende nationale Spielraum ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Es braucht deshalb ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität (Kapitel 4 der vorliegenden Stellungnahme). Daneben braucht es aus Sicht der SFH Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben (Kapitel 5 und 6). Schliesslich soll die Schweiz den im EU-Regelwerk enthaltenen Status des subsidiären Schutzes übernehmen, um im Sinne des gemeinsamen europäischen Asylsystems eine Harmonisierung auch in Bezug auf den Status und die damit einhergehenden Rechte zu erreichen (Kapitel 7). Abschliessend sind die Schlussbemerkungen (Kapitel 8) zu beachten.

4 Ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität

Um den in Kapitel 3 geschilderten Missständen entgegenzuwirken, fordert die SFH ein klares Bekenntnis der Schweiz zum Flüchtlingschutz und konkretes Engagement in den folgenden, sich ergänzenden Bereichen.

4.1 Verbindliche Beteiligung an den Solidaritätsmassnahmen im EU-Pakt

Der neue Solidaritätsmechanismus soll der weiterhin bestehenden ungleichen Verantwortungsteilung im GEAS entgegenwirken. Zwar besteht für die Schweiz in rechtlicher Dimension keine Verpflichtung, sich daran zu beteiligen. Daneben gilt es aber, eine politische Dimension zu berücksichtigen: Die Schweiz sitzt seit Beginn der Reformarbeiten mit beratender Stimme am Verhandlungstisch der zuständigen europäischen Justiz- und Innenminister*innen. Sie ist fest in das gesamte europäische Asyl- und Migrationssystem eingebunden und trägt und finanziert dieses auch mit. Daraus resultiert eine politische Mitverantwortung für das gesamte System.

¹³ Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten.

Der Bundesrat anerkennt diese Tatsache zwar im Grundsatz – verpflichtet will er sich jedoch nicht. Er spricht sich in seiner Vernehmlassungsvorlage «im Grundsatz» für eine Beteiligung der Schweiz an Solidaritätsmassnahmen aus. Er will, wenn die Reform ab Mitte 2026 umgesetzt wird, «von Jahr zu Jahr» prüfen, «ob und wenn ja in welcher Form» eine Beteiligung der Schweiz «angezeigt ist» und für seine Entscheidung «sowohl die Migrationslage in der Schweiz als auch die Entwicklungen in Europa sowie die Situation in besonders belasteten Staaten berücksichtigen».¹⁴

Aus Sicht der SFH reicht dieses vage Bekenntnis nicht aus. Sie fordert eine verbindliche Teilnahme durch die Aufnahme (engl. *relocation*) von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten. Für die SFH stehen dabei insbesondere zwei Argumente im Vordergrund:

- **Mehr Humanität nötig.** Wie in Kapitel 3 ausgeführt, ziehen sich Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden als roter Faden durch den gesamten EU-Pakt und kennzeichnen insbesondere die Bestimmungen zu den Grenzverfahren. Auch die Schweiz steht deshalb in der Verantwortung, dass die Grundrechte von Migrant*innen in diesen Verfahren und allgemein an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die Schweiz wird sich bi- und multilateral diesbezüglich in Zukunft deutlich dezidierter einsetzen müssen. Den konkretesten Beitrag kann sie indes leisten, indem sie schutzbedürftige Personen in die Schweiz umsiedelt und anstelle eines Schnellverfahrens unter Haftbedingungen ein Asylverfahren nach Schweizer Standards ermöglicht. Dies wäre auch ein wichtiger Beitrag, um der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen entgegenzuwirken. Neben der praktischen Bedeutung für die betroffenen Personen wäre eine verbindliche Relocation-Beteiligung vor allem ein dringend notwendiges politisches Signal des Bundesrates, dass er gewillt ist, den massiven Verschärfungen des EU-Paktes ein humanitäres Gegengewicht zu geben und einen konkreten Beitrag zu leisten.
- **Mehr Solidarität nötig.** Bereits das bisherige Dublin-System produziert eine ungleiche Verantwortungsteilung zuungunsten der Länder an den EU-Aussengrenzen. Die Schweiz hingegen profitiert erstens von ihrer geografischen Lage und überstellte zweitens in den letzten Jahren rund 3,5-mal so viele Menschen via Dublin in einen anderen europäischen Staat als sie selber übernahm. Sie profitiert also in doppelter Hinsicht, während es zwischen den Aussengrenzstaaten zum in Kapitel 3.1 beschriebenen *race to the bottom* in Punkto Aufnahme-, Unterbringungs- und Integrationsstandards einerseits und Menschenrechtsverletzungen andererseits kommt. Wenn der Pakt wie vorgesehen umgesetzt wird, werden die noch grössere Härte an den Aussengrenzen sowie neue Massnahmen gegen die sog. Sekundärmigration diese Dynamik sogar noch akzentuieren und dazu führen, dass weniger Schutzsuchende bis in die Schweiz gelangen oder anschliessend von hier in einen (Ersteinreise-)Staat überstellt werden können. In der Logik der EU-Kommission ist der Solidaritätsmechanismus deshalb in gewisser Weise das Gegenstück zu den Grenzverfahren – mehr Verantwortung für die Staaten an der Aussengrenze, dafür mehr Solidari-

¹⁴ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, fortan «Erläuternder Bericht», S. 224.

tät mit diesen Staaten durch das restliche Europa. Der Bundesrat will zwar von den Verschärfungen des Systems «profitieren»¹⁵, Solidarität aber nur punktuell leisten – wenn überhaupt. Das ist nicht nachvollziehbar – zumal vor dem Hintergrund, dass auch das nationale Schweizer Asylsystem nur aufgrund der Solidarität und dem gemeinsamen Verständnis als Verbundaufgabe funktioniert.

Der Bundesrat kommt in seiner Analyse des Solidaritätsmechanismus im erläuternden Bericht¹⁶ fast durchs Band zu denselben Erkenntnissen wie die SFH: Die Schweiz müsse sich dafür einsetzen, dass die Grundrechte der Migrant*innen an den EU-Aussengrenzen zu jeder Zeit gewahrt werden. Die «Belastungen» im Migrationsbereich sollten in Zukunft ausgewogener und gerechter verteilt werden. Eine wirksame Umsetzung des Solidaritätsmechanismus sei auch im Interesse der Schweiz. Obwohl nur eine begrenzte Anzahl von Gesetzesvorschlägen für die Schweiz rechtlich bindend ist, hänge die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge ab, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Der Bundesrat weist ausserdem auf die Bedeutung einer solidarischen Schweiz im Hinblick auf die übergeordneten politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU hin. Er vergleicht den EU-Solidaritätsmechanismus mit dem Schweizer Verteilschlüssel zwischen den Kantonen und hebt den «Grundgedanken der Lastenteilung und der gegenseitigen Unterstützung» hervor und würdigt den Beitrag zur «Akzeptanz des Asylwesens». Obschon die SFH die Verabschiedung des EU-Paktes nicht unterstützt hat, teilt sie überdies die Analyse des Bundesrates, dass es nicht zielführend sein kann, wenn Aussengrenzstaaten nicht adäquat unterstützt werden und deshalb unilateral von ihren Verpflichtungen aus dem Pakt abweichen.

Trotz all dieser klaren Analysen, der Beteiligung an früheren ad hoc-Lösungen zur Umsiedlung von Schutzsuchenden in Europa sowie Solidaritäts-Ankündigungen während den Pakt-Verhandlungen¹⁷ spricht sich der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage nicht für eine konkrete Beteiligung der Schweiz aus. Aus Sicht der SFH ist dies unverständlich und unsolidarisch.

Die SFH fordert eine verbindliche, stete und anteilmässige Beteiligung an europäischen Solidaritätsmassnahmen durch Umsiedlungen von schutzsuchenden Menschen aus anderen europäischen Staaten in die Schweiz. Damit die Schweiz einen tatsächlichen, solidarischen Mehrwert für Staaten unter Migrationsdruck erzielt, muss sie dabei über (Dublin-)Selbsteintritte und vergleichbare Massnahmen¹⁸ hinausgehen und *zusätzlichen* Personen eine Einreise in die Schweiz ermöglichen, die sich nicht bereits auf Schweizer Staatsgebiet befinden.

Die EU legt den Bedarf an Umsiedlungen jährlich fest, wobei ein Mindestwert von 30'000 Umsiedlungen pro Jahr im EU-Regelwerk festgelegt wurde (Art. 12 AMM-VO). Daran haben sich die EU-Mitgliedstaaten anteilmässig zu beteiligen. Die SFH schlägt vor, die Grösse

¹⁵ Wording EJPD, www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100868.html.

¹⁶ Erläuternder Bericht, S. 217 und 222-224.

¹⁷ Der Bundesrat signalisierte den europäischen Partnern während den Verhandlungen im Juni 2023, dass sich die Schweiz mit anderen Dublin-Ländern solidarisch zeigen wolle: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-95611.html.

¹⁸ Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. *responsibility offsets*) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre.

des Schweizer Relocation-Beitrags ebenfalls als Anteil des gesamteuropäischen Bedarfs an Umsiedlungen und nach demselben Schlüssel zu bestimmen. Dieser ist in Art. 66 AMM-VO geregelt: Das Bruttoinlandprodukt sowie die Bevölkerungsgrösse jedes teilnehmenden Staates werden ins Verhältnis zu den gesamteuropäischen Zahlen gesetzt und zu je 50% gewichtet. Dadurch ergibt sich ein fairer und ausgewogener Verteilschlüssel, welcher sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch der Grösse der unterschiedlichen europäischen Länder Rechnung trägt. Die Berechnung des Schweizer Beitrags auf diese Weise stellt ausserdem sicher, dass Phasen von höherem oder tieferem gesamteuropäischem Bedarf adäquat berücksichtigt werden.

Für die SFH ist klar, dass unter den möglichen Formen der Solidarität Umsiedlungen klar im Vordergrund stehen müssen. Auch hierbei deckt sich ihre Analyse weitgehend mit jener des Bundesrates: Denn ob der EU-Mechanismus funktioniert, «ist davon abhängig, inwieweit die europäischen Staaten bereit sein werden, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich auch mittels Relocation an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration zu beteiligen»; Umsiedlungen haben zudem «hohe Signalwirkung» und sind eine «besonders konkrete Entlastung». ¹⁹ Finanzielle Solidaritätsleistungen können daneben nur ergänzend erfolgen und dürfen denn auch keinesfalls dazu dienen, sich von der Pflicht loszukaufen, Umsiedlungen vorzunehmen. Zusätzliche Finanzbeiträge der Schweiz müssen für klar definierte Zwecke gesprochen werden: zur Verbesserung nationaler Aufnahmesysteme, für Verbesserungen beim Zugang zu Rechtsschutz sowie für Integrationsmassnahmen. Finanzielle Beiträge für die Grenzsicherung oder gar migrationsverhindernde Projekte lehnt die SFH klar ab, denn diese stehen in klarem Widerspruch zur Notwendigkeit solidarischer Ergänzungsmassnahmen.

Vorschlag SFH:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

~~⁴ Der Bund kann zur Unterstützung von Staaten, die durch eines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden sind (Schengen-Staat), oder von Dublin-Staaten, namentlich wenn diese einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, folgende Massnahmen ergreifen:~~

- ~~a. Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens;~~
- ~~b. Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten;~~
- ~~c. Aufnahme von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen/Dublin-Raum zum Vollzug der Wegweisung nach der Richtlinie 2001/40/EG;~~
- ~~d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, Grenzverwaltung und Asyl in diesen oder in Drittstaaten;~~
- ~~e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen~~

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylver-

¹⁹ Erläuternder Bericht, S. 223.

fahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

² **Der Bund kann weitere Massnahmen ergreifen:**

a d. Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an einzelne Schengen- oder Dublin-Staaten für Massnahmen in den Bereichen Migration, ~~Grenzverwaltung~~ und Asyl ~~in diesen oder in Drittstaaten;~~

b e. operative und technische Unterstützungsmassnahmen

4.2 Selbsteintritte

Neben Umsiedlungen ist eine solidarischere, grosszügigere Praxis der Schweizer Behörden bezüglich Selbsteintritte notwendig. Die Möglichkeit dazu bot bisher Art. 17 Dublin-III-VO und wird im neuen Regelwerk in Art. 35 AMM-VO explizit weitergeführt. Die SFH schlägt vor, einen transparenten Kriterienkatalog auf Verordnungs- oder Weisungsebene zu schaffen, nach welchem die Schweiz Selbsteintritte vornimmt.

Zusätzlich fordert die SFH zwingende Selbsteintritte in den folgenden Konstellationen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person massgeblich verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als zwölf Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als zwölf Monaten widerspricht aus Sicht der SFH dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbseintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte oder sonstige Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann.

Mittels verschiedener Anpassungen von Fristen in der AMM-VO wird die Bindung der asylsuchenden Person an einen bestimmten Staat verstärkt und verlängert (Beispiele: Art. 29 Abs. 4 AMM-VO zu den abgelaufenen Visa/Aufenthaltsbewilligungen; Art. 33 AMM-VO zur Verlängerung der Zuständigkeitsdauer von zwölf auf 20 Monate). Hier fordert die SFH, die individuelle Lebenssituation der Menschen abzuwägen und humanitäre Selbsteintritte zu verfügen, um stossende Situationen zu vermeiden.

Die SFH regt in diesem Zusammenhang überdies an, die Kostenüberwälzung vom Bund auf die Kantone im Falle einer Nicht-Überstellung rückgängig zu machen bzw. aufzuheben. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um stossende Überstellungspraxen zu verhindern. Ausserdem würden die Kantone wieder mehr Spielraum erhalten, um Rücksicht auf besondere Vulnerabilitäten und Umstände nehmen zu können und eine der Schweiz würdige, humane Überstellungspraxis umzusetzen, wie sie im Übrigen auch in Erwägungsgrund 68 AMM-VO vorgesehen ist.

Vorschlag SFH: Art. 89b AsylG streichen.

4.3 Sichere Zugangswege

Über 100 Millionen Menschen sind aktuell weltweit auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt, Menschenrechtsverletzungen und Verfolgung. Der Grossteil von ihnen hat keine Chance, auf sicherem Weg in ein Aufnahmeland zu gelangen, das Schutz und Perspektiven gewährt. Es gibt für Geflüchtete auch nur wenige Möglichkeiten, in europäischen Ländern wie der Schweiz Schutz zu suchen, ohne sich dafür auf lebensgefährliche Fluchtrouten begeben zu müssen – es fehlt an sicheren Zugangswegen. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas noch weiter zunehmen wird, muss die Schweiz mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können. Dies gebieten nicht nur die europäische und internationale Solidarität, sondern auch die menschenrechtlichen Verpflichtungen und die humanitäre Tradition der Schweiz.

Ein erster wichtiger Schritt wäre sobald wie möglich die Wiederaufnahme des derzeit sistierten Resettlement-Programms. Zweitens soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen.²⁰ Drittens sind die Bestimmungen zur Familienzusammenführung unverhältnismässig restriktiv; die SFH fordert insbesondere gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten und eine Ausweitung des Familienbegriffs.²¹

²⁰ Siehe dazu z.B. SRF, Humanitäres Visum in der Kritik, 17. November 2022, aufrufbar unter: www.srf.ch/news/schweiz/hohe-huerden-kaum-gesuche-humanitaeres-visum-in-der-kritik oder Republik, Gefährdeter als gefährdet, 1. Mai 2024, aufrufbar unter: www.republik.ch/2024/05/01/am-gericht-gefaehrdeter-als-gefaehrdet.

²¹ Siehe auch SFH, Positionspapier Familienzusammenführung, 1. April 2021, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier_Famzusammenfuehrung.pdf; sowie SFH, Positionspapier Humanitärer Schutz statt vorläufige Aufnahme und Status S, 6. Dezember 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_SFH_Position_Humanaerer_Schutz_d_final.pdf.

5 Umsetzung Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement

Die AMM-VO basiert auf den Grundlagen der Dublin-III-VO. An einigen Stellen wurden die bisherigen Vorgaben aus Sicht der SFH verbessert, insgesamt stellt die AMM-VO jedoch eine Verschlechterung für die Rechte der asylsuchenden Personen dar. Auf die aus Sicht der SFH wesentlichen Aspekte wird im Folgenden einzeln eingegangen.

5.1 Familie

Die SFH begrüsst, dass die Definition des Begriffs «Familienangehörige» der Realität angepasst wurde und auch Familien berücksichtigt, die ausserhalb ihres Herkunftslands gegründet wurden. Sie bedauert jedoch, dass Familien, die nach Ankunft in der Schweiz gegründet wurden, nicht darunterfallen sollen. Für diese Konstellationen sieht die SFH jedoch im Einzelfall aufgrund von Art. 8 EMRK die Pflicht, die Familieneinheit dennoch zu berücksichtigen und Familien nicht zu trennen.

Ebenfalls zu begrüssen sind aus Sicht der SFH die Bestrebungen für raschere Familienzusammenführungen in der AMM-VO. Die Überarbeitung der Beweisregeln ist ein wichtiger Schritt dazu. Die in Erwägungsgrund 54 der AMM-VO enthaltenen Elemente sollten aus Sicht der SFH für sämtliche Verfahren zur Familienzusammenführung gelten. Die SFH fordert deshalb, dass die Vorgaben an die Beweisführung zur Familienzusammenführung zwecks Rechtsgleichheit auch auf nationaler Verordnungsebene festgehalten werden.

Vorschlag SFH:

Art. 73c Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (neu)

Für den Familiennachzug sind formelle Beweise wie Originalbelege und DNA-Tests nicht erforderlich, wenn die vorgebrachten Indizien kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind.

Die SFH fordert, dass die Behörden alle verfügbaren Informationen, einschliesslich Fotos, Kontaktnachweise und Zeugenaussagen in Betracht ziehen, um eine angemessene Beurteilung der Beziehung vorzunehmen. Zudem sollen die Behörden eine breite und realistische Auslegung dessen vornehmen, was «kohärente, nachprüfbare und hinreichend detaillierte» Indizien sind, und keine unverhältnismässig hohen Anforderungen stellen. Dieser Ermessensspielraum sollte zugunsten des Schutzes der Familieneinheit genutzt werden. Schliesslich sollten die Behörden relevante Beweise auch nach Ablauf der Fristen akzeptieren, solange noch keine Entscheidung getroffen wurde.

5.2 Kinder

5.2.1 Kindeswohl hat Vorrang

In Bezug auf die Zuständigkeit für unbegleitete Minderjährige sieht die AMM-VO eine Beweislastumkehr vor: Bisher wurde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH²² bei Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern und Verwandten derjenige Staat als zuständiger Mitgliedstaat gesehen, in dem der «letzte» Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, sofern es dem Wohl des Minderjährigen dient. Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 AMM-VO, in denen es um die Zusammenführung des unbegleiteten Kindes mit Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten geht, verwenden nicht mehr die Formulierung «sofern es dem Kindeswohl dient», wie im früheren Art. 8 Dublin-III-VO, sondern «sofern dies dem Wohl des Kindes nicht nachweislich zuwiderläuft». Aus Sicht der SFH handelt es sich dabei um eine Beweislastumkehr und damit eine Abkehr von der Priorisierung des Kindeswohls – obwohl die vorrangige Beachtung des Kindeswohls in Erwägungsgrund 46 AMM-VO noch immer explizit erwähnt wird und aufgrund des übergeordneten Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention ohnehin immer vorrangig beachtet werden muss. Erwägungsgrund 53 AMM-VO hält zudem an der Formulierung «wenn dies dem Wohl des Kindes dient» fest. Entsprechend geht die SFH davon aus, dass das SEM die Anwendung dieser Artikel in der Praxis nicht verändern wird und seinen Pflichten zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nachkommt.

Erwägungsgrund 53 AMM-VO beinhaltet zudem folgende Formulierung: «Handelt es sich bei dem Antragsteller um einen unbegleiteten Minderjährigen, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten hat, der für ihn sorgen kann, so sollte dieser Umstand ebenfalls als ein verbindliches Zuständigkeitskriterium gelten.» In dieser Formulierung fehlt der Hinweis, dass dies nur unter Berücksichtigung des Kindeswohls gelten soll. Der Vorrang des Kindeswohls wird jedoch in Erwägungsgrund 46 AMM-VO spezifisch erwähnt, entsprechend muss aus Sicht der SFH davon ausgegangen werden, dass dieses Versäumnis sich nicht auf die Anwendung auswirkt.

5.2.2 Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung und der UN-Kinderrechtskonvention

Art. 25 Abs. 5 AMM-VO stellt eine Abkehr von der aktuell geltenden Regelung in Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO dar. Diese neue Regelung sieht im Falle der Abwesenheit von Familienangehörigen, Geschwistern oder Verwandten im Sinne von Art. 25 Abs. 2 und 3 AMM-VO als zuständigen Mitgliedstaat denjenigen vor, in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz **zuerst registriert** wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient. Bisher wurde im genannten Fall derjenige Mitgliedstaat als zuständig angesehen, in dem das letzte Asylgesuch gestellt wurde, sofern dies dem Kindeswohl dient. Die Regelung von Art. 8 Abs. 4 Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. Das bedeutet, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind. Die neue Regelung wendet

²² EuGH, Urteil MA, BT, DA, C-648/11 vom 6. Juni 2013.

sich deshalb auch von der Rechtsprechung des EuGH²³ und der übergeordneten Beachtung des Kindeswohls ab. Die SFH sieht diese Abkehr als rechtswidrig an und kritisiert die Änderung scharf. **Sie fordert das SEM auf, in Fällen von unbegleiteten Minderjährigen ohne Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Dublin-Ländern weiterhin auf das Asylgesuch einzutreten, sofern dies dem Wohl der unbegleiteten minderjährigen Person dient. Um die Vorgaben der UN-KRK einzuhalten, muss dies ein zwingendes Kriterium für den Selbsteintritt sein.**

Die Notwendigkeit eines Selbsteintritts im Sinne des Kindeswohls zeigt auch die Formulierung in Erwägungsgrund 53 AMM-VO: «Hat der unbegleitete Minderjährige in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass es nicht dem Kindeswohl dient, ihn auf der Grundlage einer individuellen Würdigung in den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, so sollte dieser Mitgliedstaat für die Prüfung des neuen Antrags zuständig werden.»

5.2.3 Inhaftierung von Kindern

Erwägungsgrund 65 AMM-VO erwähnt die Möglichkeit der Inhaftierung von Minderjährigen, sofern eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient. **Aus Sicht der SFH kann eine Inhaftierung zu keinem Zeitpunkt dem Wohl des Kindes dienen. Die SFH fordert, auf die Inhaftierung von Kindern, das heisst, Personen unter 18 Jahren, generell zu verzichten.²⁴ Entsprechend fordert die SFH auch den vollständigen Verzicht auf die Inhaftierung von Eltern.**

5.3 Allgemeine Grundsätze und Schutzgarantien

5.3.1 Herabsetzung/Entzug von Aufnahmebedingungen im Falle von Nicht-Kooperation

In Art. 18 AMM-VO werden die Folgen von Verstössen gegen die in Art. 17 AMM-VO vorgesehenen Pflichten des Antragstellers und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden festgelegt. Dabei wird unter anderem geregelt, dass im Falle eines Verstosses und sobald der Nichteintretensentscheid zugestellt wurde, die betroffene Person in keinem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem er sich gemäss Art. 17 Abs. 4 AMM-VO aufzuhalten hat, Anspruch auf die gemäss Art. 17 bis Art. 20 der Aufnahme-RL zu gewährenden Aufnahmebedingungen hat. Unterabsatz 2 von Art. 18 Abs. 1 AMM-VO präzisiert dann, dass dennoch ein Lebensstandard im Einklang mit Unionsrecht und internationalen Pflichten gewährleistet werden muss. **Die SFH weist darauf hin, dass die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in der Schweiz bereits heute auf einem Minimallevel ausgestaltet sind, so dass eine Herabstufung der Aufnahmebedingungen in jedem Fall als unverhältnismässig anzusehen und deshalb unzulässig ist.**

²³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013.

²⁴ Vgl. dazu auch Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return* vom 16 November 2017, Rn. 10 ff., aufrufbar unter: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf>.

5.3.2 Tonaufnahme der persönlichen Anhörung

In Art. 22 Abs. 7 AMM-VO wird für die persönliche Anhörung (aktuell Dublin-Gespräch) eine Tonband-Aufnahme vorgesehen. Aus Sicht der SFH ist die Verwendung von Tonbandaufnahmen grundsätzlich zu begrüssen. Dabei sind die Regelungen aus dem Datenschutzgesetz²⁵ zu beachten und es ist insbesondere sicherzustellen, dass diese Aufnahmen geschützt aufbewahrt werden und nicht länger, als dies für das Verfahren notwendig ist. Den spezifischen Umständen einer Tonaufnahme, namentlich der zusätzlichen Komponente einer Identifikation durch Stimmerkennung, ist im Rahmen von erhöhten Datenschutzerfordernissen Rechnung zu tragen.

Die SFH begrüsst, dass sowohl Asylsuchende als auch deren Rechtsvertretung Zugang zur Tonaufnahme haben (Art. 26 Abs. 3^{bis}). Sie fordert aber, dass dieser Zugang keinesfalls dazu dienen darf, die persönliche Anwesenheit der Rechtsvertretung an der persönlichen Anhörung gemäss Art. 22 AMM-VO zu ersetzen.

In der Schweiz ist für Beschwerden im Asylverfahren lediglich eine Beschwerdeinstanz vorgesehen. Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet jedoch grundsätzlich auf persönliche Anhörungen, obwohl in einem grossen Teil der relevanten Verfahren die Glaubhaftigkeit der beschwerdeführenden Person zu bewerten ist. Die SFH sieht deshalb einen Vorteil in der Tonbandaufnahme von Interviews auch in anderen Verfahrensschritten. Dies unter dem Vorbehalt, dass sich Asylsuchende gegen die Verwendung des Tonbandes aussprechen können, ohne dadurch ihre Mitwirkungspflicht zu verletzen. In diesem Fall soll weiterhin eine Protokollierung des Interviews erfolgen.

Gemäss dem erläuternden Bericht soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe unter anderem regeln, ob die Tonbandaufnahme als Beweismittel vor Gericht dienen soll (Art. 26 Abs. 3^{bis} 3^{quater} lit. a VE-AsylG). **Die SFH fordert, dass auf Verordnungsstufe vorgesehen wird, dass Tonbandaufnahmen vor Gericht als Beweismittel dienen.**

Vorschlag SFH:

Art. 26 Abs. 3^{bis} - 3^{quater} und 4 VE-AsylG

3^{bis} Die Befragung nach Artikel 22 der Verordnung (EU) 2024/1351 erfolgt vor dem Dublin-Verfahren (Artikel 26b). Sie wird auf Ton aufgenommen und zudem schriftlich zusammengefasst. Die asylsuchende Person ist darüber vor gängig zu informieren. Die Tonaufnahme ist Bestandteil der Akte.

3^{ter} **Ist die asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden, ist darauf zu verzichten und ein ordentliches Protokoll zu erstellen.** Der Bundesrat kann festlegen, in welchen **weiteren** Fällen auf eine Aufnahme ausnahmsweise verzichtet werden kann.

3^{quater} Der Bundesrat regelt die Modalitäten der Tonaufnahme und der schriftlichen Zusammenfassung der Befragung nach Absatz 3^{bis}. Er legt namentlich fest:

a. den Zweck und die Art der Aufnahme;

²⁵ Datenschutzgesetz (DSG) vom 25. September 2020, SR 101.

- b. den Ort und die Modalitäten der Speicherung und der Archivierung der Aufnahme;
- c. die Modalitäten des Akteneinsichtsrechts;
- d. die Zugriffe auf die Aufnahme;
- e. das Vorgehen bei einer technischen Störung oder einer fehlerhaften Aufnahme.

4 Der Abgleich der Daten nach Artikel 102a^{bis} Absätze 2–3, die Überprüfung der Fingerabdrücke nach Artikel 102a^{ter} Absatz 1 sowie die Anfrage zur Aufnahme oder Wiederaufnahme an den zuständigen durch eines der Dublin-Assoziierungsabkommen gebundenen Staat (Dublin-Staat) werden während der Vorbereitungsphase vorgenommen.

Art. 29 AsylG Anhörung zu den Asylgründen

1 Das SEM hört die Asylsuchenden zu den Asylgründen an; die Anhörung erfolgt in den Zentren des Bundes.

1^{bis} Es zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei.

2 Die Asylsuchenden können sich zusätzlich auf eigene Kosten von einer Person und einer Dolmetscherin oder einem Dolmetscher ihrer Wahl, die selber nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

3 Die Anhörung wird auf Tonband aufgenommen. Die Asylsuchenden sind darüber zu informieren. Sollte eine asylsuchende Person mit der Tonbandaufnahme nicht einverstanden sein, wird darauf verzichtet und stattdessen ein Protokoll geführt. Dieses wird von den Beteiligten unterzeichnet.

5.3.3 Rechtsbehelfe

Art. 43 AMM-VO könnte so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind. Die SFH gibt zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgeräumt werden und nach wie vor eingeklagt werden können. Die vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als symbolpolitisches Zugeständnis zu werten.

Aus Sicht der SFH müssen sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Die vom EuGH in diversen Urteilen²⁶ gesprochenen subjektiven Rechte auf die korrekte Anwendung

²⁶ Z.B. EuGH, Urteil Karim, C-155/15 vom 7. Juni 2016; Urteil Ghezelbash, Urteil C-63/15 vom 7. Juni 2016; Urteil Mengesteab Urteil C-670/16 vom 26. Juli 2017; Urteil Shiri, Urteil C-201/16 vom 25. Oktober 2017; Urteil I, S, C-19/21 vom 1. August 2022; Urteil B, F und K, C 323/21, C 324/21 und C 325/21 vom 12. Januar 2023.

der Verordnung haben zudem weiterhin Bestand. Für die SFH ist klar, dass die uneingeschränkte Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung haben und nur durch aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden könnten.

Die SFH spricht sich gegen die entsprechende ausdrückliche Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus.

Vorschlag SFH:

Art. 107a, Abs. 4 VE-AsyIG: ~~Die Beschwerdegründe richten sich nach Artikel 43 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1351.~~

5.4 Haft zum Zweck der Überstellung

Weitere Neuerungen betreffen die Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung, deren Dauer sich verkürzt, während die Haftgründe ausgeweitet werden. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird neu als zusätzlicher Haftgrund erwähnt (Art. 44 Abs. 2 AMM-VO).

Die SFH fordert, dass die Inhaftierung zum Zweck der Überstellung wie in der AMM-VO vorgesehen nur als letzte Massnahme angewendet wird.

Da die Inhaftierung von Kindern nie dem Kindeswohl dient, fordert die SFH den generellen Verzicht der Inhaftierung von Kindern sowie von Familien oder Elternteilen.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMM-VO ist eine Einzelfallprüfung der Haft und Haftdauer notwendig. Diese muss auch begründet werden. In der Praxis wird die Dublin-Haft pauschal und mit der maximalen Haftdauer angeordnet, ohne diese zu begründen. Eine pauschale Kurzbegründung von Ausländerhaft genügt auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht.²⁷ **Die SFH fordert, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung von Haft und Haftdauer im Gesetz aufgenommen werden.**

Das Verwaltungsgericht Zürich hat festgestellt,²⁸ dass die aktuelle Vorbereitungs Haftdauer von sieben Wochen in Art. 76a Abs. 3 lit. A AIG den Vorgaben der Dublin-III-VO widerspricht. Nach dem völkerrechtlichen Verständnis der Haftarten besteht in der Dublin-III-Verordnung keine Lücke, weshalb die Verlängerung der Haftdauer um eine Woche im nationalen Recht auf einer falschen Prämisse beruht. Da die völkerrechtliche Norm der abweichenden nationalen Regelung aufgrund der menschen- oder freizügigkeitsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug auch dann vorgeht, wenn der schweizerische Gesetzgeber davon abweichen wollte, bestand von vornherein kein Raum für eine Verlängerung der Haftdauer von sechs auf sieben Wochen. Dennoch wird im AIG mit der gleichen Begründung erneut eine zusätzliche Woche vorgesehen. Dies ist mit den Vorgaben der AMM-VO nicht vereinbar und entsprechend europarechtswidrig. **Die SFH fordert, dass die Regelung in Art. 76a Abs. 3 lit. a angepasst wird.**

²⁷ BGer, Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

²⁸ VGer Zürich, VB.2024.00340 vom 25. Juli 2024.

Vorschlag SFH:

Art. 76a VE-AIG

Abs. 3: Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

a. ~~vier~~ **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme sowie die Abfassung des Entscheides und dessen Eröffnung;

Abs. 6: Die Anordnung der Dublin-Haft sowie die Haftdauer müssen individuell begründet werden.

Art. 44 Abs. 5 AMM-VO gibt den Mitgliedstaaten die Auswahl, die gerichtliche Überprüfung der Dublin-Haft auf Antrag hin oder von Amts wegen vorzunehmen. **Die SFH fordert, dass die Überprüfung der Dublin-Haft von Amts wegen vorgenommen werden soll. Im Verfahren über die Haftanordnung soll Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.**

Im Minimum fordert die SFH, dass Personen, die sich in Haft befinden, unmittelbar über ihre Möglichkeit der Haftüberprüfung informiert werden und ihnen eine kostenlose und unabhängige Rechtsvertretung beigeordnet wird.

Vorschlag SFH.

Art. 80a AIG

Abs. 3: Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft wird **von Amts wegen** ~~auf Antrag der inhaftierten Person~~ durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. ~~Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.~~

Abs. 3^{bis}: Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde der inhaftierten Person, die noch keine Rechtsvertretung hat, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

5.5 Unverhältnismässige Verlängerung der Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen im Falle von Flüchtigkeit und Verweigerung sowie Verhinderung von Überstellungen sollen auf bis zu drei Jahre verlängert werden können (Art. 46 AMM-VO). Ausserdem werden bei den Überstellungsfristen zusätzliche Kriterien zur Verlängerung eingefügt.

Die Überstellungsfrist beträgt grundsätzlich wie bis anhin sechs Monate. Diese Frist kann jedoch gemäss Art. 46 Abs. 2 AMM-VO neu auf drei Jahre verlängert werden. Diese drei Jahre gelten ab dem Zeitpunkt, zu dem der ersuchende Mitgliedstaat den zuständigen Mitgliedstaat unterrichtet hat, dass die betreffende Person oder ein Familienangehöriger, der zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte, flüchtig ist, sich der Überstellung körperlich widersetzt, sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich macht oder die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt.

Diese Verlängerung der Überstellungsfrist für eine rein administrative Massnahme ist aus Sicht der SFH unverhältnismässig und zieht negative Konsequenzen für die betreffenden Personen, für ihre mentale Gesundheit, ihr Asylverfahren sowie für ihre Integration nach sich.

Die Gründe für eine Verlängerung werden u. a. um folgende Gründe ausgeweitet:

- Flüchtigkeit der betreffenden Person oder eines Familienmitgliedes, das zusammen mit der betreffenden Person überstellt werden sollte: Hierbei handelt es sich um eine Ausweitung des bisherigen Grundes des «flüchtig seins» auf Familienangehörige. Die Ausweitung an und für sich kritisiert die SFH nicht, da damit die Familieneinheit gewahrt werden soll. Die bisherige Praxis hat jedoch gezeigt, dass die Annahme von Flüchtigkeit und Untertauchen keinem einheitlichen Massstab folgt. Die in gewissen Fällen übereilig angenommene Meldung des Untertauchens ist kaum rückgängig zu machen und kann zu stossenden Ergebnissen führen.
- Sich der Überstellung körperlich widersetzen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Sich vorsätzlich für die Überstellung untauglich machen: Die Formulierung in der AMM-VO lässt viel Spielraum für Interpretation und birgt die Gefahr einer willkürlichen Annahme des Tatbestandes für eine Verlängerung.
- Für die Überstellung erforderliche medizinische Anforderungen nicht erfüllen: Die Bedeutung dieses Tatbestandes ist aus Sicht der SFH unklar. Wenn eine Person aufgrund von Krankheit nicht überstellt werden kann, so kann ihr das nicht angelastet werden und eine Verlängerung der Überstellungsfrist und die damit einhergehende Verlängerung des Verfahrens auf bis zu drei Jahre stellt eine Bestrafung einer unverschuldeten Krankheitssituation dar. Es wird in der AMM-VO nicht ausformuliert, ob es sich dabei um eine längerfristige Krankheit oder eine Krankheit im Moment einer vorgesehenen Überstellung handeln soll. Im Falle einer psychischen Erkrankung birgt die Verzögerung des Verfahrens die Gefahr eines chronischen Verlaufs.²⁹ Dem ist vorzubeugen, indem in längerfristigen Krankheitsfällen oder bei drohender massgeblicher Gesundheitsverschlechterung durch die Überstellung ein Selbsteintritt angeordnet wird (siehe auch Kapitel 4.2). Im Falle einer kurzfristigen Erkrankung soll aus Sicht der SFH keine Verlängerung der Überstellungsfrist, sondern ein neuer Termin innerhalb der bestehenden sechsmonatigen Frist angesetzt werden.

Die SFH sieht die Ausweitung der Tatbestände sowie die Verlängerung des Überstellungszeitraums als wesentliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden und kritisiert diese Änderung. Zudem führt die Verlängerung zu Folgeproblemen was die Beweiserbringung und Erzählung der Fluchtgeschichte anbelangt. Dies liegt weder im Interesse der asylsuchenden Personen noch im Interesse der die Asylgesuche prüfenden Staaten.

²⁹ Z. B. Médecins du Monde (MdM), Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia – New trends, observations, challenges and recommendations, 2023, S. 25, aufrufbar unter: <https://shorturl.at/l7i7K>; Hajak, V. L., Sardana, S., Verdeli, H. und Grimm, S., A Systematic Review of Factors Affecting Mental Health and Well-Being of Asylum Seekers and Refugees in Germany. *Frontiers in psychiatry*, März 2021, aufrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33815176/>.

Die SFH fordert deshalb die restriktive Anwendung der Überstellungsfristverlängerung. Des Weiteren fordert sie, dass Massnahmen zur Verhinderung von Fristverlängerungen aufgrund von Krankheit getroffen werden, da diese Verlängerungen nicht den asylsuchenden Personen anzulasten sind. Um eine einheitliche und im Rahmen der vorgegebenen Möglichkeiten faire Praxis und Rechtssicherheit für die betroffenen Personen zu gewährleisten, fordert die SFH klare und transparente Regelungen für Situationen, die eine Verlängerung der Überstellungsfrist nach sich ziehen können.

Zusätzlich wurden die Gründe für die Annahme einer «Flucht» in Art. 2 Abs. 17 AMM-VO ausgeweitet und präzisiert. Weil sich die Konsequenzen der Annahme einer sog. Flucht wie bereits ausgeführt gravierend auf das Asylverfahren der betroffenen Person auswirken können, **fordert die SFH eine ausführliche Information der asylsuchenden Person über die Konsequenzen in einer Sprache, die sie versteht. Zusätzlich regt die SFH an, die Gründe für die Fristverlängerung im Nichteintretensentscheid auch in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache aufzuführen.**

6 Umsetzung Überprüfungsverordnung

Das neue Überprüfungs- oder Screeningverfahren³⁰ soll der Erstüberprüfung von Ausländer*innen dienen und sie anschliessend dem geeigneten Folgeverfahren zuführen. Es kommt einerseits an den Schengen-Aussengrenzen zur Anwendung, andererseits in gewissen Konstellationen im Landesinneren.

Bei der Umsetzung in der Schweiz fordert die SFH wie nachfolgend dargelegt eine grundsätzliche Anpassung betreffend unabhängiger Rechtsschutz sowie verschiedene Klärungen zur Ausgestaltung des Verfahrens.

6.1 Involvierte Akteur*innen

Die Überprüfung wird in der Schweiz Teil der Vorbereitungsphase sein. Der Entwurf des Bundesrates sieht jedoch vor, dass die unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung erst *nach* Abschluss des Screenings gewährleistet wird (allgemeine Regelung vorgesehen in Art. 102h Abs. 1 sowie für Verfahren am Flughafen in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Aus Sicht der SFH ist die vorliegende Lösung unverständlich und aus den folgenden Gründen unbedingt zu korrigieren:

- Erstens widerspricht es dem Grundsatz der Asylgesetzrevision von 2016, wonach jeder asylsuchenden Person *ab Beginn der Vorbereitungsphase* und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugeteilt wird, sofern die asylsuchende Person nicht ausdrücklich darauf verzichtet (geregelt in Art. 102h Abs. 1 AsylG). Der Rechtsschutz dient als wichtiges Bindeglied zwischen den Asylsuchenden und den übrigen Akteuren des Verfahrens.
- Zweitens braucht es den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aus verfahrensrechtlichen Gründen. Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem «eine

³⁰ Die SFH verwendet die Begriffe synonym. Vor der offiziellen Übersetzung durch die EU im Sommer 2024 war auch in deutschsprachigen Kommentaren in der Regel vom Screening-Verfahren die Rede.

Mitwirkung der Rechtsvertretung» im Sinn von Art. 102j AsylG (Teilnahme der Rechtsvertretung) notwendig ist. Asylsuchende müssen adäquat über den Ablauf der Verfahren und ihre Rechte – darunter das Recht, ein Asylgesuch zu stellen – informiert werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, wenn ein*e Ausländer*in während der Überprüfung kein Asylgesuch stellt (Art. 18 Überprüfungsverordnung (Überprüfungs-VO)³¹). Ausserdem ist das Screening ein relevanter Verfahrensschritt, denn die dort gemachten Angaben werden in den späteren Verfahren verwendet. So ist beispielsweise die Dokumentation von Familienangehörigen im Schengenraum essenziell, da dies im späteren Verfahren zu einer Familienzusammenführung oder einer Relocation führen kann (Art. 17 Abs. 1 (g) Überprüfungs-VO). Nur der Einbezug der unabhängigen Rechtsschutzakteure kann zudem sicherstellen, dass Asylsuchende wirksam von ihrem Recht Gebrauch machen können, Fehler im Screening-Formular zu beanstanden (Art. 17 Abs. 3 Überprüfungs-VO). Der unabhängige Rechtsschutz soll zudem Freiheitsbeschränkungen und die Unterbringung der betroffenen Personen überprüfen können.

- Drittens ist es essenziell, dass der unabhängige Rechtsschutz – der über mehr Erfahrung und Expertise bezüglich Vulnerabilitäten verfügt – beim wichtigen Vulnerabilitäts-Screening involviert ist. Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 denn auch explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. In diesem Zusammenhang erinnert die SFH daran, dass die Schweiz in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert wurde, unter anderem vom Europarat³² (GRETA), dem UNHCR³³ und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter³⁴ (NKVF). Die Identifizierung von Vulnerabilitäten ist ein sensibles und komplexes Verfahren, das spezielle Fähigkeiten und besondere Aufmerksamkeit erfordert.

Der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes hat Folgeimplikationen für den Ort des Screenings, respektive die zuständige Behörde. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, dass grundsätzlich die Kantone für die Durchführung des Screenings zuständig sind – ausser, wenn eine Person unmittelbar nach Aufgriff und vor Beginn des Screenings um Asyl er sucht. In diesem Fall erfolgt das Screening in einem Bundesasylzentrum (BAZ) durch den Bund. Beim Screening im BAZ wäre der Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes aufgrund der bestehenden Strukturen vergleichsweise einfach sicherzustellen. Im Falle eines

³¹ Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

³² Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), Evaluation Report Switzerland, Third evaluation round, 20. Juni 2024, aufrufbar unter: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-switzerland-third-evaluation-round-focus-ac/1680b079a5>.

³³ UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, aufrufbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf.

³⁴ NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) 2021 – 2022, Dezember 2022, aufrufbar unter: <https://backend.nkvf.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-nkvfadminch-files/files/2024/09/09/e7975a6f-b174-4f69-a790-fc7dfbf941ee.pdf>.

Screenings in den Kantonen wären beispielsweise zusätzliche Mandate an die kantonalen Rechtsberatungsstellen denkbar. In jeder Variante sind die zusätzlichen Aufgaben des Rechtsschutzes im AsylG (Kapitel 8) zu ergänzen und finanziell zu entschädigen.

Da das Screening ein umfassendes Verfahren mit Vulnerabilitätsüberprüfung, Pflichten zur Bereitstellung von Informationen (Art. 11 Überprüfungs-VO) und gegebenenfalls Befragungen zu asylrelevanten Themen darstellt (siehe dazu auch Kapitel 6.3), ist eine einheitliche Durchführung mit Blick auf die Qualitätssicherung zentral. Aus Sicht der SFH hätte eine gesamtschweizerische Durchführung durch den Bund deshalb einige Vorteile. Der Bundesrat bringt in seiner Vernehmlassungsvorlage eine Delegation der Aufgaben von den Kantonen an den Bund mit Blick auf eine «effiziente und einheitliche Umsetzung» sogar selber ins Spiel.³⁵

Im Minimum fordert die SFH, dass einheitliche Standards für die Durchführung aufgestellt werden und das zuständige Personal entsprechend geschult wird, etwa mit Blick auf die Vulnerabilitätsabklärungen und das Wohl des Kindes. Um der Gefahr von *Ethnic Profiling* vorzubeugen, ist überdies ein transparenter Kriterienkatalog für ein mögliches Screening im Landesinneren nötig. Des Weiteren sollen die Behörden vor Beginn des Screening-Verfahrens ausdrücklich auf die Möglichkeit hinweisen, dass ein Asylgesuch gestellt werden kann. Bestehen zudem Zweifel, ob ein Asylgesuch vorliegt, muss davon ausgegangen werden, dass dem so ist und eine Verweisung an ein BAZ erfolgen.

6.2 Festhaltung

Die Überprüfungs-VO schreibt in Art. 6 vor, dass den betroffenen Personen während der Dauer des Screenings die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengen-Staats zu verweigern ist. Selbst wenn eine faktische Einreise in das Hoheitsgebiet bereits erfolgt ist, sollen die Betroffenen aufgrund einer sogenannten «fiktiven Nichteinreise» als nicht eingereist gelten. Gemäss Vorschlag des Bundesrates müssen die Asylsuchenden der zuständigen Behörde deshalb «während der Dauer der Überprüfung zur Verfügung stehen». Dies gilt sowohl beim Screening am Flughafen als auch beim Screening im Hoheitsgebiet und bereits der Transfer in ein BAZ wird vom Bund «begleitet» (Art. 9b und 9c VE-AIG).

Aus Sicht der SFH darf die vorgesehene Festhaltung während des Screening-Verfahrens nicht automatisch erfolgen. Nur sofern Ausländer*innen ihre Mitwirkungspflichten im Rahmen der Überprüfungsverfahren verletzt haben oder die Gefahr besteht, dass sie untertauchen oder gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen, können sie überhaupt ausnahmsweise kurzfristig festgehalten werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2^{bis} VE-AIG). Die SFH fordert dafür eine verhältnismässige, zurückhaltende Anwendung als ultima ratio nach Ausschöpfung weniger weitreichender Massnahmen, eine einheitliche Handhabung und einen klaren Kriterienkatalog – insbesondere was die Gefahr vermeintlichen Untertauchens anbelangt.

Aus Sicht der SFH ist in der Umsetzungsvorlage des Bundesrates ausserdem nicht klar geregelt, wie das «zur Verfügung stehen» beim Screening im Landesinneren erfolgen soll. Insbesondere ist nicht klar, auf welcher Grundlage eine Festhaltung erfolgen kann, wie eine

³⁵ siehe erläuternder Bericht, S. 213.

Überstellung zwischen verschiedenen Behörden erfolgen soll und wo die betroffenen Personen unter welchen Bedingungen untergebracht werden sollen.

Beim Verfahren am Flughafen gibt die SFH zu bedenken, dass bereits die bisherige Dauer von maximal 60 Tagen einen sehr langen Zeitraum für eine Festhaltung und einen grossen Einschnitt in die Rechte der betroffenen Personen darstellt. Das Screening soll deshalb im Rahmen dieser 60 Tage erfolgen – eine Verlängerung auf 67 Tage wäre unverhältnismässig.

Vorschlag SFH:

Art. 22 VE-AsylG

[..]

8 Die asylsuchende Person kann am Flughafen oder ausnahmsweise an einem anderen geeigneten Ort längstens ~~67~~ **60** Tage festgehalten werden. Nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid kann die weitere Festhaltung in einem Ausschaffungsgefängnis erfolgen.

6.3 Gegenstand der Überprüfung

6.3.1 Vorläufige Prüfung der Vulnerabilität

Die Überprüfungs-VO enthält in Art. 8 Abs. 5 eine Liste an Punkten, welche während des Screenings überprüft werden sollen. Der Bundesrat übernimmt diese Liste und will sie an drei Stellen in nationales Recht überführen (in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG, Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG und Art. 26 Abs. 1^{quater} a VE-AsylG). Dabei weicht er jedoch dreimal von der EU-Regelung ab: Während die EU-Verordnung als zweites Element eine «vorläufige Prüfung der Vulnerabilität» vorsieht, will der Bundesrat eine «vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit» vornehmen.

Die SFH fordert, dass die Formulierung an jene der EU-Verordnung angepasst wird, denn der Schutzbedarf ist erst in einem nachfolgenden, umfassenden Asylverfahren abzuklären.

Vorschlag SFH:

Art. 9b Abs. 2 AIG und Art. 21a Abs. 4 AsylG

Das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung richtet sich nach der Verordnung (EU) 2024/1356. Es beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der ~~Schutzbedürftigkeit~~ **Vulnerabilität**;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Art. 26 Abs. 1^{quater} a AsylG

Die Überprüfung gemäss den Absätzen 1bis und 1ter beinhaltet folgende Punkte:

- a. vorläufige Gesundheitskontrolle;
- b. vorläufige Prüfung der **Schutzbedürftigkeit Vulnerabilität**;
- c. Identifizierung und Verifizierung der Identität;
- d. Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac, falls dies noch nicht erfolgt ist;
- e. Sicherheitskontrolle;
- f. Ausfüllen des Überprüfungsformulars;
- g. Zuweisung an das geeignete Verfahren.

6.3.2 Befragungen zu den Asylgründen und dem Reiseweg

Bei den vorgesehenen Befragungen bestehen aus Sicht der SFH in den verschiedenen Konstellationen, in denen in der Schweiz ein Screening zur Anwendung kommt, aktuell noch Unklarheiten und uneinheitliche Regelungsvorschläge.

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (mit Flughafenverfahren): Gemäss Art. 9b VE-AIG «richtet» sich die Überprüfung in der Schweiz «nach der Verordnung (EU) 2024/1356». Die EU-Verordnung sieht in Art. 17 Abs. 2b vor, dass im Überprüfungsformular «soweit verfügbar» der Grund für die irreguläre Ankunft/Einreise, Informationen zum Reiseweg und vorherigen Aufenthaltsorten erfasst werden. In der Auflistung der einzelnen Elemente der durchzuführenden Überprüfung in Art. 9b Abs. 2 VE-AIG taucht die Befragung zum Grund der irregulären Einreise und zum Reiseweg nicht explizit auf. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 9b Abs. 3 VE-AIG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Dieselben Bestimmungen finden sich auch in den vorgeschlagenen Anpassungen im AsylG (Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG zu den Elementen der Überprüfung, Abs. 5 zu den Pflichten der asylsuchenden Person). Explizit wird die Befragung «zum Reiseweg und summarisch zu den Gründen» denn auch erst im folgenden Verfahrensschritt, dem Flughafenverfahren, geregelt (Art. 22 Abs. 2 VE-AsylG). Das ist zwar insofern zu begrüssen, als gemäss Bundesrat in jenem Verfahren der unabhängige Rechtsschutz beteiligt ist (explizit geregelt in Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG). Gleichwohl wiederholt die SFH ihre Kritik, dass der Bundesrat vorsieht, dass während des Screenings kein Zugang für die Rechtschutzakteure bestehen soll (siehe Kapitel 6.1).

Screening an einer Schengen-Aussengrenze (ohne Flughafenverfahren): In Fällen, in denen das Screening an einem Flughafen *ohne* Flughafenverfahren erfolgt, ist gemäss Art. 21a Abs. 2 VE-AsylG vorgesehen, dass das Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{ter} VE-AsylG zur Anwendung kommt. Art. 26 Abs. 1^{ter} (bzw. der nachfolgende Abs. 1^{quater}) zählt dieselben Elemente der Überprüfung auf wie Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG auf – die Befragung zu den Reisegründen und -wegen kommt auch an dieser Stelle nicht explizit vor. Auch bei den Pflichten der asylsuchenden Person (Art. 21a Abs. 5 bzw. Art. 26 Abs. 1^{quinquies} VE-AsylG) werden diese Auskünfte nicht aufgeführt. Im Gegensatz zur erstgenannten Konstellation (Flughafen *mit* Flughafenverfahren) werden hier jedoch Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen in demselben Artikel des AsylG geregelt wie das Screening. So sah Art. 26 Abs. 3 AsylG bisher vor, dass während der Vorbereitungsphase Befragungen zum Reiseweg und summarisch zu den Asylgründen erfolgen. Aus Sicht der SFH ist das Verhältnis zwischen den neuen Art. 26 Abs. 1–1^{quinquies} VE-AsylG und den bestehenden Absätzen von Art. 26 AsylG nicht genügend klar. **Die SFH fordert deshalb eine explizite Klärung, dass die Befragungen zum Reiseweg und zu den Asylgründen erst nach dem Screening erfolgen.**

Screening im Landesinneren: Beim Screening im Landesinnern ist Art. 9c VE-AIG anwendbar. Unterschieden werden muss dabei zwischen zwei Konstellationen: 1) die Person bittet vor dem Screening um Asyl, 2) die Person bittet während des Screenings um Asyl. Im ersten Fall wird die Person an ein BAZ verwiesen und das SEM ist für ein Überprüfungsverfahren nach Art. 26 Abs. 1^{bis} und Art. 1^{quater} VE-AsylG zuständig. **In dieser Konstellation verweist die SFH auf ihre obigen Forderungen (Befragungen zum Reiseweg und den Asylgründen erst nach dem Screening)**. Im zweiten Fall ist grundsätzlich die kantonale oder kommunale Polizeibehörde zuständig für das Screening (Art. 9c Abs. 1 VE-AIG). Im Gegensatz zu Art. 9b VE-AIG fehlt hier jedoch eine Aufzählung der Elemente der Überprüfung durch die Behörden. **Die SFH fordert deshalb, dass in Art. 9c analog zu Art. 9b VE-AIG eine abschliessende Liste der zu überprüfenden Elemente aufgenommen wird.**

6.4 Ausgang Screening

6.4.1 Rückkehrentscheidung

Dass das Screening mit einer Rückkehrentscheidung enden kann, wenn Ausländer*innen kein Asylgesuch stellen, wird vom Bundesrat im Vorentwurf nur schwammig adressiert – in den vorgeschlagenen Anpassungen in AIG und AsylG wird in Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich festgehalten, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt. Die SFH fordert eine Präzisierung im Gesetz, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann.

6.4.2 Anfechtbarkeit

Aus Sicht der SFH muss jede Entscheidung aus dem Screening in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen. Sie verlangt eine entsprechende Ergänzung im Gesetz.

Da es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt, muss der Rechtsschutz involviert sein. Wenn kein Rechtsschutz involviert ist, ist davon auszugehen, dass es sich nicht um einen verfahrensrelevanten Schritt handelt.

7 Subsidiärer Schutz

Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die SFH die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. **Die SFH fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.**

Die SFH fordert seit langem einen einheitlichen, langfristigen humanitären Schutzstatus für diejenigen Personen, die Schutzbedarf haben, aber die strengen Kriterien für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen. Mit der Übernahme des subsidiären Schutzstatus wäre ein Schritt in die Richtung der Verbesserung der Rechte zumindest einiger Personen erreicht, die momentan lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Die SFH setzt sich unabhängig von der Übernahme der in dieser Vernehmlassung relevanten Gesetzesanpassungen in erster Linie für eine generelle Verbesserung und Vereinheitli-

chung des F- und S-Status ein.³⁶ Die Forderung nach der Übernahme des subsidiären Schutzstatus ist ergänzend dazu zu sehen.

8 Abschliessende Bemerkungen

8.1 Grundrechtsmonitoring

Die SFH betont die Wichtigkeit des unabhängigen Überwachungsmechanismus, der gemäss Art. 10 der Überprüfungs-VO in jedem Schengen-Staat einzurichten ist. Dieser soll die Einhaltung des Völkerrechts und der Grundrechte während des Screenings sicherstellen. Aus Sicht der SFH kommen der Unabhängigkeit sowie der Wirksamkeit des entsprechenden Organs grösste Bedeutung zu. Es ist deshalb sicherzustellen, dass dieses in der Schweiz mit ausreichend Ressourcen ausgestattet wird und seinen Empfehlungen und gegebenenfalls Beanstandungen Folge geleistet wird.

Der Zugang zu allen relevanten Personen, Orten und Dokumenten, die Ausstattung mit ausreichenden finanziellen Mitteln sowie die Befugnis, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben, sind in Art. 10 der Überprüfungs-VO allesamt explizit geregelt. In Art. 21b VE-AsylG fehlen diese Elemente jedoch. **Die SFH fordert deshalb, dass sämtliche Aspekte des Art. 10 der Überprüfungs-VO in Art. 21b VE-AsylG aufgenommen werden, damit ein wirksamer Schutz der Grundrechte im Rahmen des Monitorings gewährleistet werden kann.**

Die Überprüfungs-VO sieht den Einbezug mehrerer Akteur*innen in den Überwachungsmechanismus explizit vor (Art. 10 Abs. 2). Die SFH fordert deshalb, dass Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG entsprechend angepasst wird, da neben der im Vorentwurf explizit genannten Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) beispielsweise auch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) eine Rolle einnehmen könnte.

Vorschlag SFH:

Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG

Der Bundesrat soll auf Verordnungsstufe die zuständigen Stellen benennen.

Die SFH begrüsst zudem, dass in denjenigen Staaten, welche neben Screening- auch Grenzverfahren durchführen, auch die Grenzverfahren von einem Grundrechtsmonitoring erfasst werden müssen (Art. 43 AsylV-VO). Angesichts der zu befürchtenden Menschenrechtsverletzungen in den Grenzverfahren ist den Berichten der anderen nationalen Monitoring-Mechanismen deshalb auch in der Schweizer Politik, Asylpraxis und Rechtsprechung grösste Beachtung zu schenken.

³⁶ Vgl. SFH, Medienmitteilung, Ein humanitärer Schutzstatus soll Rechtsgleichheit schaffen, 29. Juni 2023, aufrufbar unter: www.fluechtlingshilfe.ch/medienmitteilungen/ein-humanitaerer-schutzstatus-soll-rechtsgleichheit-schaffen.

8.2 Krisenverordnung

Die Krisen-VO ist für die Schweiz nur in Teilen relevant. Diese betreffen Abweichungen von den Fristen der AMM-VO.

Daneben sieht die Verordnung für gewisse Fälle erhöhter Migrationsherausforderungen oder höherer Gewalt Möglichkeiten zur Abweichung von gesetzlichen Vorgaben vor. **Die SFH fordert, dass die Schweiz in keinem Fall von den Mindeststandards für asylsuchende Personen abweicht**, denn erstens darf staatliche Überforderung nicht auf Kosten der Rechte der Schwächsten ausgetragen werden. Zweitens gehören die entsprechenden Artikel der Krisen-VO ohnehin nicht zum Schengen-Besitzstand. Sollten die Europäische Kommission und der Rat gemeinsam beschliessen, dass eine Krisensituation vorliegt, fordert die SFH, dass die Schweiz Massnahmen ergreift, um Staaten mit grösseren Herausforderungen solidarisch zu unterstützen.

Unter den verschiedenen Ausnahmeregimen der Krisen-VO sieht die SFH insbesondere sog. Instrumentalisierungen sehr kritisch – sowohl den Begriff als auch die damit einhergehenden Handlungsmöglichkeiten. Situationen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass durch die Möglichkeit der Schliessung oder Beschränkung von Grenzübergängen Menschenrechtsverletzungen nicht nur möglich, sondern höchst wahrscheinlich werden. Seit Jahren dokumentieren zivilgesellschaftliche Organisationen die u.a. durch Notstandsmassnahmen begründeten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der EU. Mit dem Vorwand einer sog. Instrumentalisierung wird von menschenrechtlichen Mindeststandards abgewichen und das Recht auf Asyl untergraben. Selbst wenn Migration als Druckmittel gegen die EU verwendet werden sollte, muss davon ausgegangen werden, dass es sich bei den betroffenen Personen um schutzsuchende Menschen handelt. Weder die EU noch Schweiz dürfen derartige Situationen als Rechtfertigung missbrauchen, um die Rechte von Personen einzuschränken und ihnen den Zugang zu einem Asylverfahren zu erschweren.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.

ISMRI, Avenue Beauregard 1, 1700 Freiburg

Staatssekretariat für Migration
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepar-
tement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

Freiburg, 14.11.2024

**STELLUNGNAHME ZUR VERNEHMLASSUNG ZUR «ÜBERNAHME DES EUROPÄISCHEN MIGRATI-
ONS- UND ASYLPAKTS»**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) bedankt sich für die Gelegenheit, zur ge-
planten Übernahme des Europäischen Migrations- und Asylpakts Stellung zu nehmen.

Die SMRI ist die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution der Schweiz. Sie trägt zum
Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in allen Lebensbereichen und auf allen staatlichen
Ebenen in der Schweiz bei. Als nationale Menschenrechtsinstitution arbeitet sie auf der Grundlage
der Pariser Prinzipien der UNO. Die SMRI ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Sie ist analog
zu einem Verein strukturiert. Sie ist autonom, politisch, institutionell und ideologisch unabhängig.

Nach Einschätzung der SMRI birgt die teilweise Übernahme des EU-Migrations- und Asylpakts aus
mensenrechtlicher Perspektive mehr Risiken als Chancen. Ein Grund dafür sind die starken Ten-
denzen, menschenrechtliche Verantwortung an andere europäische (und nicht-europäische) Staa-
ten auszulagern. Solche Externalisierungen führen zu zusätzlichen Risiken für die Menschenrechte.
Unter anderem wird der Zugang zu einem fairen Verfahren gefährdet, der für die Gewährleistung
des Rechts auf Asyl und für den Schutz vor Refoulement notwendig ist. Zudem werden aus unserer
Sicht die strukturellen Fehlanreize des europäischen Migrations- und Asylsystems durch diese Re-
form eher verstärkt als abgebaut. Diese Fehlanreize bestehen in erster Linie darin, dass Staaten,
die auf Grund ihrer geografischen Lage überproportional viele Ersteinreisen zu verzeichnen haben,
Anreize dafür haben, Sekundärmigration zuzulassen und gegenüber den anderen Schengen/Dub-
lin-Staaten zu signalisieren, sie seien von der Ankunft von Asylsuchenden überfordert.

Wir sind uns bewusst, dass der Handlungsspielraum der Schweiz im Asylbereich aufgrund ihrer
Schengen/Dublin-Assoziation eng begrenzt ist. Umso wichtiger wäre es, den verbleibenden

Handlungsspielraum konsequent und systematisch zum Schutz der Rechte von Schutzsuchenden zu nutzen.

Aufgrund ihrer Rolle und ihres Mandats kann die SMRI innerhalb des EU-Migrations- und Asylpakts am ehesten einen Beitrag leisten zum Mechanismus zur Überwachung der Grund- und Menschenrechte im Rahmen der Überprüfungsverfahren. Wir beschränken uns deshalb auf eine Stellungnahme zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen.

Ausgestaltung des Überwachungsmechanismus zum Überprüfungsverfahren

Die Verordnung (EU) 2024/1356 (im Folgenden «Überprüfungsverordnung») führt neu ein Überprüfungsverfahren ein, das dem eigentlichen Hauptverfahren vorangestellt ist. Zur Sicherstellung der Einhaltung der Grundrechte während des Überprüfungsverfahrens soll ein unabhängiger Überwachungsmechanismus geschaffen werden (Art. 10 Überprüfungsverordnung). Die SMRI begrüsst die im Vorentwurf verankerte Grundlage zur Schaffung eines solchen Mechanismus, der einerseits bei Überprüfungsverfahren an Flughäfen (Art. 21b VE-Asylgesetz (VE-AsylG)), andererseits bei Überprüfungsverfahren an den Grenzübergangsstellen oder innerhalb des Hoheitsgebiets zum Einsatz kommt (Art. 9d VE-Ausländer- und Integrationsgesetz (VE-AIG)).

Die Überprüfungsverordnung sieht die Beteiligung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie der im Rahmen des OPCAT geschaffenen Stellen zur Verhütung von Folter am Überwachungsmechanismus vor (Art. 10, Abs. 2, UA 3 (EU) 2024/1356). In der schweizerischen Umsetzung wird auf die Nennung dieser beiden Stellen verzichtet und die Bestimmung der zuständigen Stelle dem Bundesrat im Rahmen seiner Verordnungskompetenz überlassen.

Die SMRI möchte ihr Interesse an einer aktiven Beteiligung an diesem Mechanismus bekunden. Wie schon erwähnt, nennt die Überprüfungsverordnung neben den nationalen Menschenrechtsinstitutionen auch die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter als mögliche Träger des Monitorings des Überprüfungsverfahrens. In der Schweiz nimmt diese Aufgabe die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) wahr. Die SMRI und die NKVF sind in regem Austausch und pflegen eine funktionierende Zusammenarbeit. Eine gemeinsame Übernahme der Aufgabe des Überwachungsmechanismus durch die SMRI und die NKVF würde sich anbieten. Einerseits, weil beide Institutionen in der Überprüfungsverordnung Erwähnung finden, aber mehr noch, weil sich ihre unterschiedlichen Rollen sinnvoll ergänzen. Nebst ihren analytischen Tätigkeiten hat die NKVF grosse Erfahrung mit Besuchen von Anstalten und Einrichtungen und im Erkennen von unmenschlicher Behandlung und Gewalt, die in Zusammenhang mit Freiheitsbeschränkungen und Freiheitsentzug auftreten. Die SMRI hingegen hat mit ihrem generellen Mandat umfassende Möglichkeiten, alle Menschenrechtsaspekte miteinander zu verbinden und strukturelle Probleme (insbesondere betreffend Verfahrensrechte, s. dazu sogleich) offen zu legen.

Angesichts dieser sinnvollen gegenseitigen Ergänzung und dem Umstand, dass die Überprüfungsverordnung die beiden Institutionen nennt, scheint es uns prüfungswert, auch für die Schweiz bereits

im Gesetz zu erwähnen, dass die beiden Institutionen für die Aufgabe der Überwachung vorgesehen werden.

Verfahrensrechte im Überprüfungsverfahren

Ein Überwachungsmechanismus wird notwendigerweise retrospektiv sein. Es muss also darüber hinaus sichergestellt werden, dass die Betroffenen in einem laufenden Verfahren und im Einzelfall die Möglichkeit haben, sich Gehör zu verschaffen, bevor ein Nachteil für sie entsteht, der nicht mehr rückgängig zu machen ist. Effektiv geschützte Verfahrensrechte sind eine Voraussetzung dafür, dass Mängel im Einzelfall und Mängel auf struktureller Ebene erst sichtbar gemacht und thematisiert werden können. Auch ein gut funktionierender Überwachungsmechanismus wird deshalb seinen Zweck nur erfüllen können, wenn die Verfahrensrechte der Betroffenen im Überprüfungsverfahren sichergestellt werden. Was diese Verfahrensrechte angeht, ist an der gegenwärtigen Vorlage vieles noch unklar oder ungenügend ausformuliert. Wenn Verfahrensrechte nicht explizit gesichert werden, besteht die Gefahr, dass Gerichte im Nachhinein annehmen, dass diese implizit ausgeschlossen sind.

Die verfahrensrechtlichen Fragen zum Überprüfungsverfahren lassen sich unterteilen in einerseits die Rechtsvertretung während des Überprüfungsverfahrens und andererseits die rechtlichen Möglichkeiten, gegen den Ausgang des Verfahrens vorzugehen. Darüber hinaus stellt sich zusätzlich zu den verfahrensrechtlichen Fragen im engeren Sinne die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um die Art der Unterbringung während des Verfahrens überprüfen zu lassen, insbesondere, wo diese einem Freiheitsentzug gleichkommt.

Rechtsvertretung

Im Überprüfungsverfahren werden unter Umständen wesentliche Elemente des eigentlichen Asylverfahrens vorgespurt. Es ist voraussehbar, dass im eigentlichen Asylverfahren Aussagen über die Schutzbedürftigkeit, die Identität oder die Gefährlichkeit einer Person, die im Überprüfungsverfahren getroffen worden sind, nur noch schwer korrigiert werden können. Es sind aber alle Aussagen, die auf den Ausgang des eigentlichen Asylverfahrens einen entscheidenden Einfluss haben. Der Zugang zu einer Rechtsvertretung im Asylverfahren ist wichtig, besonders seit der Einführung rascher und getakteter Verfahren im Jahr 2019. Die Rechtsvertretung dient als Gegengewicht zur Beschleunigung. Sie stellt sicher, dass die Verfahren fair ablaufen. Wenn nun die entscheidenden Weichenstellungen für den Ausgang des Asylverfahrens schon vor dem Asylverfahren, nämlich im Überprüfungsverfahren gestellt werden, so ist es unerlässlich, dass im Überprüfungsverfahren auch die gleichen Ansprüche auf eine Rechtsvertretung gelten, wie im Asylverfahren selbst.

Der Vernehmlassungsentwurf selbst schliesst gerade dies aus. Art. 22 Abs. 7 und Art. 102h Abs. 1 VE-AsylG halten fest, dass der Zugang zu einer Rechtsvertretung erst nach Abschluss des Überprüfungsverfahrens gewährleistet ist. Es wird so ein kritisches Moment geschaffen, in dem das Asylverfahren zwar bereits in entscheidender Weise vorgespurt wird, die betroffene Person aber noch nicht rechtlich vertreten ist. Das ist ein Rückschritt gegenüber dem geltenden Art. 102h AsylG und bringt die Balance zwischen raschen Verfahren und griffiger Rechtsvertretung aus dem Gleichgewicht. Was bisher für die Vorbereitungsphase des Asylverfahrens gilt, das sollte auch für das Überprüfungsverfahren gelten: Mit seinem Beginn muss eine Rechtsvertretung zugeordnet

werden. Nicht zuletzt würde damit auch der Stossrichtung der Überprüfungsverordnung selber Rechnung getragen, die in Art. 8 Abs. 6 und Art. 11 festhält, dass Personen im Überprüfungsverfahren effektiven Zugang haben müssen zu Beratungsleistungen und Informationen.

Zu Beginn des Überprüfungsverfahrens ist naturgemäss noch unklar, ob das Überprüfungsverfahren in ein Asylverfahren münden wird, oder nicht. Das setzt an sich voraus, dass allen Personen, die sich in einem Überprüfungsverfahren befinden, eine Rechtsvertretung zur Verfügung steht.

Rechtsweg

Es ist unklar, wie das Überprüfungsverfahren abgeschlossen wird – ob mit einer Verfügung oder nicht. Die Materialien und die Erwägungen zur Überprüfungsverordnung selbst (dort Erwägungsgrund 32) deuten darauf hin, dass das Verfahren formlos und also durch einen blossen Realakt abgeschlossen werden soll und Betroffene lediglich die Möglichkeit haben sollen, in einem Formular anzugeben, dass die über sie erhobenen Informationen unrichtig seien. Durch den Ausgang des Verfahrens werden die Rechte der Betroffenen aber verbindlich gestaltet. Er entscheidet darüber, welchem eigentlichen Verfahren die Betroffenen zugewiesen werden und unter welchen Voraussetzungen sie diese Verfahren beginnen. Es handelt sich bei der Beurteilung im Überprüfungsverfahren auch nicht um einen verfahrensleitenden Entscheid, denn mit dieser Beurteilung wird ein Verfahren abgeschlossen, bevor ein anderes Verfahren (in der Regel ein Asylverfahren) eröffnet wird. Aber auch wenn von einer blossen Zwischenverfügung ausgegangen wird, muss diese anfechtbar sein, wenn sie nicht wieder gut zu machende Nachteile zur Folge hat (Art. 46 VwVG, vgl. auch BGE 138 V 271, E. 3, zum Verhältnis von tatsächlichen und rechtlichen Nachteilen, vgl. BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7). Das dürfte vorliegend regelmässig der Fall sein, da es schwierig sein wird, die Einschätzung widerlegen zu können, die vom Überprüfungsverfahren an das Asylverfahren weitergeleitet wird. Es ist daher unter dem Gesichtspunkt der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) notwendig, das Verfahren durch eine anfechtbare Verfügung abzuschliessen. Würde man sich auf den Standpunkt stellen, es handle sich beim Ausgang des Überprüfungsverfahrens lediglich um einen Realakt, der nicht auf Rechtswirkung gerichtet sei, so könnte über diesen immer noch nach Art. 25a VwVG eine Verfügung verlangt werden, für die dann der Rechtsweg offen stünde. Es scheint daher auch verfahrenswirtschaftlich sinnvoller, den Rechtsweg im Gesetz festzulegen.

Unterbringung und Freiheitsentzug

Das Überprüfungsverfahren kann an den Grenzen, d.h., an Grenzübergangsstellen oder Flughäfen, bis zu 7 Tage dauern (Art. 9b, Abs. 1 VE-AIG und Art. 21a, Abs. 1 VE-AsylG), innerhalb des Hoheitsgebiets maximal drei Tage (Art. 9c, Abs. 1 VE-AIG). Die Betroffenen haben den Behörden in dieser Zeit «zur Verfügung zu stehen» (Art. 21a Abs. 5 VE-AsylG, Art. 9b Abs. 3 VE-AIG und Art. 9c, Abs. 2 VE-AIG). In der Praxis wird das in manchen Konstellationen bedeuten, dass den Betroffenen faktisch die Freiheit entzogen wird. In diesen Fällen muss ein Zugang zur Überprüfung des Freiheitsentzuges unter denselben Bedingungen und unter denselben Fristen wie bei anderen Formen des Freiheitsentzuges möglich sein, also innert wenigen, höchstens aber 48 Stunden (vgl. BGE 136 I 274, E. 2.2). Nur so kann sichergestellt werden, dass es nicht zu unzulässigen Formen der Freiheitsbeschränkung oder des Freiheitsentzuges (Art. 5 EMRK, Art. 31 BV) oder zu unzulässigen Haftbedingungen kommt.

Begriffsverschiebung von «Vulnerabilität» zu «Schutzbedürftigkeit»

In der Übernahme der Überprüfungsverordnung in das Schweizer Recht ist es im vorliegenden Vernehmlassungsentwurf zu einer problematischen Begriffsverschiebung gekommen. Was in der Überprüfungsverordnung (Art. 8, Abs. 5, lit. b Überprüfungsverordnung) als «Vulnerabilität» bezeichnet wird, wird in der Vernehmlassungsvorlage (Art. 9b, Abs. 2, lit. b VE-AIG und Art. 21a, Abs. 4, lit. b VE-AsylG) zu «Schutzbedürftigkeit». Die beiden Begriffe sind aber nicht deckungsgleich.

Vulnerabilität bezeichnet eine besondere Verletzlichkeit und bezieht sich nicht (nur) auf die Situation einer Person in ihrem Herkunftsland, sondern insbesondere auch auf ihre Situation und auf allfällige besondere Bedürfnisse im Laufe des Verfahrens und in der Situation der Unterbringung. Eine Prüfung der Vulnerabilität soll ermitteln, ob Personen Opfer von Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sind, ob sie staatenlos sind oder besondere Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnisse haben (Erwägungsgrund 37 Überprüfungsverordnung). Besonderes Augenmerk sollte bei der Vulnerabilitätsprüfung auf schwangere Personen, ältere Menschen, Familien mit nur einem Elternteil, Personen mit einer unmittelbar erkennbaren Behinderung, Personen mit Trauma-Erfahrungen und unbegleitete Minderjährige gerichtet werden (Erwägungsgrund 38 Überprüfungsverordnung). Für eine solche Prüfung der Vulnerabilität muss spezifisch zu diesem Zweck geschultes Fachpersonal eingesetzt werden (Art. 8, Abs. 9, UA 1 Überprüfungsverordnung).

Schutzbedürftigkeit hingegen kann stattdessen auch als Anspruch einer Person auf internationalen Schutz verstanden werden. Sie bezieht sich dann auf die Situation im Herkunftsland (allenfalls in einem Transitland), und nicht auf die Bedürfnisse bei der Unterbringung und während des Asylverfahrens.

Diese Begriffsverschiebung nimmt damit im Überprüfungsverfahren vorweg, was eigentlich der zentrale Gegenstand des nachfolgenden Asylverfahrens ist: Die Frage nach dem Anspruch auf internationalen Schutz vor einer Rückführung in den Herkunftsstaat. Durch die Begriffsverschiebung wird die Vorwirkung des Überprüfungsverfahrens auf das Asylverfahren also deutlich verstärkt, was nicht der Intention der Überprüfungsverordnung entspricht (Art. 12 Überprüfungsverordnung) und unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensrechte problematisch ist. Diese Begriffsverschiebung sollte daher behoben werden.

Empfehlungen der SMRI

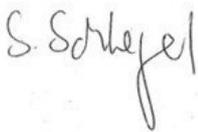
Da die neuen Überprüfungsverfahren sehr schnell verlaufen und Personen in besonders vulnerablen Situationen betreffen, erachtet die SMRI es als entscheidend, dass griffige Massnahmen zur Sicherung des Grund- und Menschenrechtsschutzes in diesen Verfahren ergriffen werden. Um dies zu gewährleisten, muss der Überwachungsmechanismus sorgfältig gestaltet und angemessen mit Ressourcen ausgestattet werden. Die SMRI möchte den Bundesrat deshalb auf folgende Voraussetzungen für einen wirksamen Überwachungsmechanismus hinweisen und legt ihm nahe, diese Punkte bei der Umsetzung des Gesetzes besonders zu beachten und die Gesetzesentwürfe wo nötig zu ergänzen:

- **Erstens** muss die Unabhängigkeit des Mechanismus gewährleistet sein. Da die SMRI und die NKVF beide die Anforderungen an diese Unabhängigkeit erfüllen und sich funktional ergänzen, wäre eine gemeinsame Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an diese Institutionen sinnvoll.
- **Zweitens** muss der Überwachungsmechanismus Zugang zu allen relevanten Personen, Orten und Dokumenten haben (Art. 10 Abs. 2, UA 5 Überprüfungsverordnung). Dies gilt insbesondere auch für Überprüfungen innerhalb des Hoheitsgebiets (Art. 9c VE-AIG). Für eine effektive Umsetzung ist es erforderlich, die Abläufe der Überprüfungsverfahren innerhalb des Hoheitsgebiets klar zu definieren, einschliesslich der Zuständigkeiten und Kompetenzen der lokalen Behörden. Für die Institutionen, die den Überwachungsmechanismus tragen, muss nachvollziehbar sein, welche Personen an welchen Orten und zu welchem Zeitpunkt dem Überprüfungsverfahren unterzogen werden.
- **Drittens** muss der Mechanismus mit ausreichenden finanziellen Mitteln (Art. 10 Abs. 4 sowie Erwägungsgrund 28 Überprüfungsverordnung) und weiteren Ressourcen ausgestattet werden.
- **Viertens** sollte die Möglichkeit bestehen, jährliche Empfehlungen zur Verbesserung des Grundrechtsschutzes abzugeben, wie in Art. 10 Abs. 2, UA 2 Überprüfungsverordnung vorgesehen. Diese Empfehlungen sollten im Rahmen eines Berichterstattungsprozesses regelmässig dem Bundesrat vorgelegt werden.
- **Fünftens** ist für das Überprüfungsverfahren ein Rechtsweg vorzusehen. Das Verfahren sollte durch eine anfechtbare Verfügung abgeschlossen werden.
- **Sechstens** muss sichergestellt werden, dass Personen im Überprüfungsverfahren den gleichen Zugang auf Rechtsvertretung haben, wie im eigentlichen Asylverfahren, da hier bereits entscheidende Weichenstellungen vorgenommen werden, die schwer korrigierbar sind.
- **Siebtens** muss die problematische Begriffsvermischung von «Vulnerabilität» und «Schutzbedürftigkeit» im Vernehmlassungsentwurf korrigiert werden, da sie möglicherweise den Anspruch auf internationalen Schutz vorwegnimmt und den eigentlichen Sinn der Überprüfung der Vulnerabilität für besonders verletzbare Personen untergräbt. Dies könnte beispielsweise durch eine weniger selektive Übernahme von Art. 10 der Überprüfungsverordnung bewirkt werden (siehe auch achtens).
- **Achtens** wirft die fragmentarische Übernahme einzelner Bestandteile von Art. 10 der Überprüfungsverordnung in der Vernehmlassungsvorlage die Frage auf, weshalb diese Teile im Landesrecht übernommen werden, auf andere hingegen lediglich verwiesen wird. Um daraus resultierende begriffliche und inhaltliche Unschärfen zu vermeiden und den Umfang der Übernahme zweifelsfrei zu klären, sollte Art. 10 der Überprüfungsverordnung vollständig in Art. 21b VE-AsylG übernommen werden.

Nur wenn diese Punkte erfüllt sind, kann aus der Sicht der SMRI ein wirksamer Schutz der Grund- und Menschenrechte im Rahmen des Überprüfungsverfahrens gewährleistet und bei Mängeln gegebenenfalls Massnahmen zur Verbesserung ergriffen werden.

Zusammenfassend begrüsst die SMRI die Schaffung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus zur Sicherstellung der Einhaltung der Grund- und Menschenrechte im Rahmen der Überprüfungsverfahren und bietet ihre aktive Mitwirkung an. Bei der Umsetzung legen wir besonderen Wert auf die verfahrensrechtlichen Aspekte während und nach dem Überprüfungsverfahren. Der Zugang zu Rechtsberatung und eine transparente, anfechtbare Entscheidungsfindung ist zu gewährleisten, um die Rechte der Betroffenen während und nach der Überprüfungsverfahren bestmöglich zu wahren. Schliesslich sollten die relevanten Stellen aus der Überprüfungsverordnung direkt und im Wortlaut übernommen werden, um begriffliche und inhaltliche Unschärfen zu vermeiden. Wir sind überzeugt, dass die Umsetzung unserer Empfehlungen einen effektiven Beitrag zum Schutz der Grundrechte im Migrations- und Asylkontext in der Schweiz leisten könnte.

Freundliche Grüsse



Stefan Schlegel

Direktor

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch;

gael.buchs@sem.admin.ch;

michelle.truffer@sem.admin.ch und

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

14. November 2024

Stellungnahme des Solidaritätsnetzes Bern zur Vernehmlassung 2024/46

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Das Solidaritätsnetz Bern ist eine unabhängige, professionelle Beratungsstelle für Menschen ohne geregelten Aufenthalt im Kanton Bern. In der Sozial- und Rechtsberatung unterstützen wir wöchentlich Menschen sowohl im beschleunigten als auch im erweiterten Verfahren, und leisten dort Rechtsschutz, wo er staatlich nicht gewährleistet wird. Tatsächlich haben die letzten fünf Jahre gezeigt, dass zwar punktuelle Verbesserungen im Vergleich zum alten, oft sehr lange dauernden Asylverfahren erzielt werden konnten. Das Asylverfahren und der Rechtsschutz leiden aber nach wie vor an systemischen Mängeln und werden den rechtsstaatlichen Vorgaben nicht gerecht. Es zeigt sich immer mehr, dass die Schutzsuchenden, um Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, mit immer grösseren Hürden konfrontiert werden. Dieser heute schon prekäre Zustand wird durch die Übernahme des EU-Asylpaktes verschärft. Das Solidaritätsnetz Bern lehnt daher die Übernahme der EU-Regelungen ab, die den Zugang zum Recht auf Asyl zusätzlich massiv einschränken werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitende Anmerkungen	4
2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung	5
2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO).....	5
2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung).....	5
2.3 Einordnung	6
2.4 Zuständigkeitskriterien	6
2.5 Verfahren.....	10
2.6 Rechtsmittel.....	13
2.7 Haft.....	14
2.8 Überstellungsfristen	18
2.9 Krisenverordnung	21
3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung.....	22
3.1 Einleitung.....	22
3.2 Einordnung und Forderungen.....	22
4. Revidierte Eurodac-Verordnung.....	30
4.1 Einleitung.....	30
4.2 Einordnung	30
4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems.....	31
4.4 Neu erfasste Personenkategorien	32
4.5 Interoperabilität	33
4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac.....	34
4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	38
4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden	40
4.9 Datenschutz und Informationsrechte.....	43
4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	46
5. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung	49

6. Solidaritätsmechanismus.....	52
6.1 <i>Solidarität gegenüber Schutzsuchenden</i>	52
6.2 <i>Solidarität gegenüber anderen Staaten.....</i>	52
6.3 <i>Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend</i>	54
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	56
7.1 <i>Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz.....</i>	56
7.2 <i>Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie</i>	60
7.3 <i>Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie</i>	60
7.4 <i>Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen</i>	61

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussengrenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Das Solidaritätsnetz Bern lehnt daher die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)

Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmerichtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahmerichtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren

und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz geniessen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.

oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden**.

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüssen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine

gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonzuteilung berücksichtigt werden.

- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstössen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.

Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmerichtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahmerichtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.

mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstössen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine rechtliche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

- 1. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.**
- 2. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.**
- 3. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.**

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allermindeste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).

unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmerichtlinie, auf die in Art.

44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhältnismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden. Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem. AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: "Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt."

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: "Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden."

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG "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."

durch

"Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen."

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher

und ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰) Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.

Entscheidungsfassung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsphase wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmerichtlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsphase zwecks Entscheidungsfassung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

- 1. Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
- 2. Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
- 3. Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
- 4. Dublin-Vorbereitungsphase von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein

zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmerichtlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

¹² (23) Aufnahmerichtlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgermerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts

des Zwecks und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 1. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 2. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
- 3. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine

unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.

Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

Forderung

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

- 1. Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen einen Asylgesuchs) sind.**
- 2. Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, "wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der

Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.“

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorentwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben»)**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib

- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzschutzkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

- 1. Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
- 2. Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
- 3. Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden – diesfalls sollten die Ergebnisse der Überprüfung in einem weiteren Verfahren nicht verwendet werden dürfen.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Er wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Artl 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

- 1. Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
- 2. Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
- 3. Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungsinstrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte

Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Aussengrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.

in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlings und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbare wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten

Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein

Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.

Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfassung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

- 1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten

gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.

Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

- 1. Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtigungs-Möglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen. Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

- 1. Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
- 2. Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

2. **Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**
3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden *können*.

Im Vorentwurf für die Artikel 109^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

- 1. Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
- 2. Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrens-Verordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrens-Verordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrens-Verordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

“Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die „Fiktion der Nichteinreise“ bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1

KrisenVO und Art. 4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.“⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff.

Rückkehrrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenz asylverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, “die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.” Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transit zonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#).

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.

Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte ("Fiktion der Nichteinreise"). Die betroffenen Personen sollten bis zur Entscheidung in den Transitzone bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstösse wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der "humanitären" Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch,

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.

dass sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei "Migrationsdruck" oder in "ausgeprägten Migrationslagen" könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie Schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche “responsibility offsets” sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellungszeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des “responsibility offsets” die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem “Migrationsdruck” oder einer “ausgeprägten Migrationslage” im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als “responsibility offset” i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines “responsibility-offsets” im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, „um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind“.

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltsbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224155>

Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartefrist. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets "flexibel, prompt und effizient" sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: "[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1c1fb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.

processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen “procedural requirements”, die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: “family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life” und “[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens”.⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

- 1. Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
- 2. Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in “humanitären Schutzstatus” und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.

3. Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung
4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie

Die Aufnahmerichtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Dauer-**

aufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell "aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert" sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine "allfällige freiwillige Beteiligung" geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.



Réponse à la consultation relative à l'avant-projet concernant le pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Le collectif Solidarité Tattes est actif depuis 2014 à Genève pour le respect des droits des personnes migrantes, dans l'asile, que ce soient au niveau de leurs conditions de vie ou de leur droit à résider sur le territoire suisse.

Depuis près d'une dizaine d'années, nous constatons l'incapacité des autorités suisses à proposer une procédure d'asile humaine et décente aux personnes en quête de protection, notamment parce qu'il y a toujours plus une exigence d'accélération des renvois.

Ainsi, les vulnérabilités individuelles sont oubliées, l'état de santé des personnes n'est que trop rarement pris en compte et les situations familiales négligées. Des violences qui conduisent à des drames humains à n'en plus finir.

La proposition de réforme du droit d'asile en vue de se conformer au pacte européen sur la migration et l'asile aggravera encore les choses. Solidarité Tattes prend donc position contre le soutien à ce pacte et contre les mesures d'adaptation légales proposées par le Conseil fédéral. Notamment:

- La Suisse doit refuser de participer à une politique qui vise à maintenir aux frontières extérieures de l'Europe les personnes en demande de protection.
- La Suisse doit refuser le renforcement des possibilités de renvois Dublin :
 - o aux mineur·es non accompagné·es : le renvoi des enfants n'est acceptable sous aucune condition !
 - o aux personnes ne remplissant pas les conditions médicales pour leur transfert : des hospitalisations pourraient justifier des prolongations de délai, et donc de situations précaires et incertaines, au mépris des avis du personnel de santé et du droit à la santé des personnes !
 - o avec des délais d'exécution des transferts absurdement longs : passage de 18 mois à 3 ans !
- La Suisse doit en finir avec la détention administrative : sans jugement, pas d'enfermement !

Nous attendons du Conseil fédéral qu'il opère un virage pour réinstaurer une véritable politique d'asile soit : l'abandon des Centre fédéraux d'asile, l'abandon des procédures accélérées de renvoi (notamment Dublin), l'abandon des permis de séjour au rabais (permis F) au profit de véritable permis B ouvrant le plein accès aux droits sociaux, le droit aux enfants d'être considérés comme des enfants avant d'être des requérant·es d'asile, le droit aux familles au sens large de vivre ensemble.

Solidarité Tattes s'oppose donc à la reprise du pacte européen sur l'asile et aux durcissements inhumains qui l'accompagnent, y compris dans le système d'asile suisse.

Réponse à la consultation relative à l'avant-projet concernant le pacte de l'UE sur la migration et l'asile

Ayant pris connaissance de la proposition de mise en œuvre de la Suisse du pacte européen sur la migration et l'asile, le parti solidaritéS exprime son effroi quant à une série de mesures envisagées.

En général sur ce pacte

Il n'est pas tolérable de soutenir une réforme du droit d'asile qui va en tout état de cause vider le terme même d'« asile » de son sens.

La Suisse doit refuser de participer à une politique qui vise avant tout et par divers moyens répressifs à maintenir aux frontières extérieures de l'Europe les personnes en demande de protection, en attente de trier lesquelles pourront bénéficier d'une procédure d'asile sur le sol européen.

Comme le pratique déjà la Suisse, cette concentration en « hots spots » ne vise ni plus ni moins qu'à organiser des renvois massifs en un temps réduit. Par ailleurs, cette organisation provoque ce qui se constate déjà sur les routes de l'exil : une augmentation des dangers, des violences et des mort·es sur les voies d'accès à l'Europe. Participer à organiser cette mise en danger mortelle des personnes en exil est criminel et la Suisse doit opérer un virage à 180° pour changer drastiquement de vision au plus vite.

En particulier, concernant ce pacte

solidaritéS dénonce des durcissements catastrophiques envisagés par le biais de la mise en œuvre du pacte européen sur la migration et l'asile.

- Des renvois Dublin renforcés, étendus aux mineurs non accompagnés, dont les délais d'exécution des transferts peuvent devenir absurdement longs (passage de 18 mois à 3 ans).
- Une forte aggravation du non-respect du droit à la famille.
- Les hospitalisations et les problèmes de santé pourraient conduire à une prolongation du délai de transfert, ce qui représente un déni total du droit à la santé et du respect des décisions du corps médical.
- Un allongement des possibilités de détention administrative notamment dans le cadre de procédure Dublin.
- Une extension des droits d'accès des autorités cantonales de migration, des autorités de police et de poursuite pénale, ainsi que la transmission de données biométriques à des États tiers à des fins de rapatriement, ce qui est particulièrement problématique rapport à la confidentialité et à l'intrusion dans la vie privée des personnes.
- Le règlement Eurodac indique que les données biométriques et personnelles de toutes les catégories de personnes concernées doivent être enregistrées à partir de l'âge de six ans. Cette mesure paraît inutile, disproportionnée et incompatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant. A quoi le Conseil fédéral

pourrait ajouter un relevé d'empreintes et d'images faciales pour les mineurs de moins de 6 ans. Nous exigeons l'abandon de cette demande supplémentaire, particulièrement scandaleuse.

solidaritéS s'oppose donc à la reprise du pacte européen sur l'asile et aux durcissements inhumains qui l'accompagnent, y compris dans le système d'asile suisse.



Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
per E-Mail: [vernehmlassungS-
BRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungS-BRE@sem.admin.ch)

14. November 2024

Stellungnahme Solinetz Luzern zur Vernehmlassung 2024/46

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Das Solinetz Luzern ist ein Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen und engagierter Einzelpersonen der Zentralschweiz. Wir setzen uns für ein humanes Asylwesen und einen solidarischen Umgang mit geflüchteten Menschen ein.

Als Solinetz Luzern lehnen wir die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.



Inhaltsverzeichnis

1. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung	4
1.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)	4
1.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)	4
1.3 Einordnung	5
1.4 Zuständigkeitskriterien	5
1.5 Verfahren	8
1.6 Rechtsmittel	11
1.7 Haft	13
1.8 Überstellungsfristen	17
1.9 Krisenverordnung	20
2. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung	21
2.1 Einleitung	21
2.2 Einordnung und Forderungen	21
3. Revidierte Eurodac-Verordnung	29
3.1 Einleitung	29
3.2 Einordnung	29
3.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems	30
3.4 Neu erfasste Personenkategorien	31
3.5 Interoperabilität	32
3.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac	33
3.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	37
3.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden	39
3.9 Datenschutz und Informationsrechte	42
3.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	45
4. Rückkehrverfahrensverordnung	47
5. Solidaritätsmechanismus	50
5.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	50



5.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	50
5.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend	52
6. Notwendigkeit der Harmonisierung	54
6.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz	54
6.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie	58
6.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	58
6.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen	59



1. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

1.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

1.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahme richtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahme richtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.¹

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

¹ Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.



die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

1.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

1.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz genießen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt



bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH², wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

² EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.



Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.



Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonzuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

1.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen



gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.³

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

³ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.



Die Schweiz hat die Aufnahme richtlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁴, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁵ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahme richtlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁶. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahme richtlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine rechtliche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den

⁴ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁵ BGE 140 I 141.

⁶ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.



Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

1. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.
2. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.
3. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.

1.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche



Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁷), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allermindeste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

⁷ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).



Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

1.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahme richtlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhältnismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.



Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem. AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:



Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: “Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.”

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: “Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.”

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG “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.”

durch

“Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.”

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und



ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁸ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.⁹) Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche

⁸ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

⁹ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.



genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsphase wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmerichtlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsphase zwecks Entscheidungsfassung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsphase von höchstens drei Wochen**

1.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese



Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹⁰

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹⁰ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmeleitlinie¹¹ auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff ‹Flucht› dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹² voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹¹ (23) Aufnahmeleitlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹² EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



1.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.



2. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

2.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgermerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

2.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks



und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 3. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 4. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
- 5. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.



Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹³ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁴

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

¹³ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁴ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.



Forderung

1. **Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

1. **Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen eines Asylgesuchs) sind.**
2. **Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, "wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch."



Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁵

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben»)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁵ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib



Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

1. **Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
2. **Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
3. **Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer



Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden – diesfalls sollten die Ergebnisse der Überprüfung in einem weiteren Verfahren nicht verwendet werden dürfen.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Er



wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Artl 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

- 1. Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
- 2. Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
- 3. Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»



3. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁶

3.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

3.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁶ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

3.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des



Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibelster Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁷

3.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁷ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.



Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

3.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und



die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

3.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen



Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.



Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁸

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfas-

¹⁸ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



sung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

- 1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.



Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.¹⁹ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

- 1. Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

3.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

¹⁹ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, *Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac*, Zürich 2024 (forthcoming).



In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²⁰ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtigungs-Möglichkeiten gibt.²¹ Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²¹ Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²² Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

3.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen.

²² Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²³ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁴

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁵ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre

²³ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.



Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁶

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁷

Forderungen

- 1. Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
- 2. Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe

²⁶ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁷ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁸ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

3.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.²⁹ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³⁰ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um

²⁸ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁹ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³¹

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³² Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³³), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

³¹ Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³² Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁴ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁵

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁶

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁷

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**

³⁴ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁵ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁶ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

3.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-



Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁸ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.³⁹

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

1. **Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
2. **Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴⁰

³⁸ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



4. Rückkehrverfahrensverordnung

Die Rückkehrverfahrensverordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrensverordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrensverordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehrverfahrensverordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehrverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehrverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehrverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

“Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die „Fiktion der Nichteinreise“ bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehrverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.



Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte ("Fiktion der Nichteinreise"). Die betroffenen Personen sollten bis zur Entscheidung in den Transitzone bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrverfahrens (EU-Rückkehrverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstösse wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrverfahrensverordnung nicht übernimmt.



5. Solidaritätsmechanismus

5.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der “humanitären” Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴³ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

5.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴³ Erläuternder Bericht, S. 222-223.



sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁴ Bei "Migrationsdruck" oder in "ausgeprägten Migrationslagen" könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 221-224.



5.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁵ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche “responsibility offsets” sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellzeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 223.



Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des “responsibility offsets” die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem “Migrationsdruck” oder einer “ausgeprägten Migrationslage” im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als “responsibility offset” i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines “responsibility-offsets” im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.



6. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, „um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind“.

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

6.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁶ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁷ endlich

⁴⁶ Art. 85 ff. AIG

⁴⁷ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit



an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁸ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltsbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁸ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20224155>



Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁴⁹ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵⁰ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵¹ und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartezeit. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets "flexibel, prompt und effizient" sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵² Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: "[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their

⁴⁹ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵⁰ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵¹ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵² Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.



home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵³ Die angesprochenen “procedural requirements”, die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: “family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life” und “[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens”.⁵⁴ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

- 1. Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
- 2. Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in “humanitären Schutzstatus” und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
- 3. Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵³ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.



4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

6.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie

Die Aufnahmerichtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

6.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf



die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

6.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁵ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell “aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert” sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine “allfällige freiwillige Beteiligung” geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁶, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁵ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁶ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch;

gael.buchs@sem.admin.ch;

michelle.truffer@sem.admin.ch und

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

13. November 2024

Stellungnahme von Solidarité sans frontières (Sosf) zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» zur Vernehmlassung 2024/46:

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitende Anmerkungen	4
2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung	5
2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)	5
2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)	5
2.3 Einordnung	6
2.4 Zuständigkeitskriterien	6
2.5 Verfahren	10
2.6 Rechtsmittel	12
2.7 Haft	14
2.8 Überstellungsfristen	18
2.9 Krisenverordnung	21
3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung	22
3.1 Einleitung	22
3.2 Einordnung und Forderungen	22
4. Revidierte Eurodac-Verordnung	30
4.1 Einleitung	30
4.2 Einordnung	30
4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems	31
4.4 Neu erfasste Personenkategorien	32
4.5 Interoperabilität	33
4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac	34
4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac	38
4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden	40
4.9 Datenschutz und Informationsrechte	43
4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten	46
5. Rückkehrverfahrensverordnung	48



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus	51
6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden	51
6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten	51
6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend.....	53
7. Notwendigkeit der Harmonisierung	55
7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz.....	55
7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie	59
7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie	59
7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen.....	60



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

1. Einleitende Anmerkungen

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussen Grenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Solidarité sans frontières lehnt daher zusammen mit dem «Bündnis unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich» die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird trotzdem auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DReform%20zu%20argumentieren.)



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmerichtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahmerichtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Wir vertreten daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz genießen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt



Solidarité
sans frontières

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüßen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonszuteilung berücksichtigt werden.
- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

Forderungen

- 1. Feststellung, dass jede Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen dem Kindeswohl widerspricht und Ausschluss der Anwendung von Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern**
- 2. Harmonisierung des Familienbegriffs aus Art. 2 AMM-VO mit anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz**
- 3. Umfassende Beschwerdemöglichkeit beim Selbsteintritt und zwingender Selbsteintritt in den genannten Konstellationen (siehe oben)**



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeverfahren wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstößen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.



Solidarité
sans frontières

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmeleitlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmeleitlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahmeleitlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstößen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine recht-

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

liche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

- 4. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.**
- 5. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.**
- 6. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.**

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit lediglich das Allerniedrigste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe für die Inhaftierung sowie die Verhält-



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

nismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen.

Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem.



Solidarité
sans frontières

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: «Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.»

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: «Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.»

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG «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.»

durch

«Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.»

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰) Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/>

¹⁰ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungsfrist wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmeleitlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsfrist zwecks Entscheidung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung des Entscheides über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

1. **Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
2. **Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
3. **Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
4. **Dublin-Vorbereitungsfrist von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



Solidarité
sans frontières

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahmeleitlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff «Flucht» dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

¹² (23) Aufnahmeleitlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, so dass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.
2. Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgemerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 1. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 2. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**
- 3. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.**

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben.

Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Forderung

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

- 1. Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen einen Asylgesuchs) sind.**
- 2. Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, «wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.»



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben»)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

1. **Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
2. **Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
3. **Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Der Bundesrat kann gemäss Art 21b, Abs. 2 E-AsylG die zuständige Stelle bestimmen. Die Screening-



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

VO nennt als mögliche Träger des Überwachungsmechanismus einerseits die nationalen Menschenrechtsinstitutionen, andererseits die nationalen Präventionsmechanismen zur Verhütung von Folter. Eine gemeinsame Aufgabenübernahme durch die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) und die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) mit einer funktionalen Rollenteilung erscheint aufgrund ihrer jeweiligen sich ergänzenden Mandate als besonders zweckmässig.

Der Überwachungsmechanismus wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

- 1. Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
- 2. Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
- 3. Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**
- 4. Übertragung der Aufgaben des Überwachungsmechanismus an die SMRI und das NKVI**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen, rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungs-instrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Ausgangsgrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der blosse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfas-

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

- 1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind**

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwält:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

- 1. Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

- 1. Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben**

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtungsmöglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen.

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängig agierende, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

- 1. Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
- 2. Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylantrags sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

3. **Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
4. **Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
5. **Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden können.

Im Vorentwurf für die Artikel 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109I^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

Forderungen

- 1. Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
- 2. Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

5. Rückkehr grenzverfahrensverordnung

Die Rückkehr grenzverfahrensverordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrensverordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrensverordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehr grenzverfahrensverordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehr grenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehr grenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehr grenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

«Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die «Fiktion der Nichteinreise» bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzonen in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehr grenzverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrgrenzVfVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.»⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrgrenzverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrgrenzverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylgrenzverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrgrenzverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenz asylverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, «die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.» Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#).

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich

Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Hiernach sollten Transitzone an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte («Fiktion der Nichteinreise»). Die betroffenen Personen sollten bis zur Entscheidung in den Transitzonen bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstösse wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der «humanitären» Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüßen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei «Migrationsdruck» oder in «ausgeprägten Migrationslagen» könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie Schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche «responsibility offsets» sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellungszeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des «responsibility offsets» die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem «Migrationsdruck» oder einer «ausgeprägten Migrationslage» im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als «responsibility offset» i.S.v Art. 63 AMM-VO verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.
4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines «responsibility-offsets» im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.



Solidarité
sans frontières

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr. 7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, «um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind».

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltsbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224155>



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartezeit. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in Familiennachzugsverfahren stets «flexibel, prompt und effizient» sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: «[...] in the Court's view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier: <https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen «procedural requirements», die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: «family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life» und «[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens».⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

- 1. Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
- 2. Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in «humanitären Schutzstatus» und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**
- 3. Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung**

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahmerichtlinie

Die Aufnahmerichtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf



**Solidarité
sans frontières**

Schwanengasse 9
3011 Bern
sekretariat@sosf.ch

Bündnis unabhängiger
Rechtsarbeit im Asylbereich
Coalition des juristes
indépendant-e-s pour
le droit d'asile

die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell «aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert» sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine «allfällige freiwillige Beteiligung» geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter:
<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.



Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
CH-3003 Berne

Procédure de consultation au sujet de la reprise et mise en œuvre des bases légales relatives au pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile (développements de l'acquis de Schengen/Dublin)

Wabern, le 14 novembre 2024

Mesdames et Messieurs,

La Croix-Rouge suisse (CRS) vous remercie de l'occasion offerte de prendre position sur les principaux points du projet de reprise et mise en œuvre des bases légales relatives au pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile¹.

Les principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge constituent la toile de fond de nos considérations, qui mettent un accent particulier sur le respect de la dignité humaine et la défense des personnes vulnérables.

Pour une mise en œuvre solidaire et humaine

La CRS se réjouit du fort engagement montré par la Suisse pour une mise en œuvre du pacte qui soit solidaire et respectueuse des droits humains. Elle soutient pleinement cette approche.

Le pacte sur la migration et l'asile crée dans certains domaines des progrès importants dans le traitement des personnes en quête de protection. C'est en particulier le cas du mécanisme de solidarité.

Le pacte comporte néanmoins de fortes restrictions d'accès à la protection internationale, un recours accru et normalisé à la détention et un renforcement des mesures de retour. Cette approche sécuritaire et restrictive va de pair avec une augmentation notable des risques de violation des droits humains et met en péril le respect de la dignité des personnes.

De plus, le pacte repose sur un ensemble complexe de règlements qui ne peut fonctionner que si l'ensemble des Etats s'engagent dans une mise en œuvre responsable et solidaire. Sans de tels engagements, la réforme risque de ne pas apporter de solution réelle aux défis actuels de la migration, ou même de représenter un pas en arrière en limitant l'accès à l'asile et en augmentant la vulnérabilité des migrant-e-s. Dans ce contexte, la CRS invite le Conseil fédéral à utiliser la marge de manœuvre offerte par la construction sous forme de règlements pour garantir une certaine flexibilité en faveur d'une meilleure protection des personnes dans notre droit national et dans la mise en œuvre.

Parmi les dispositions du pacte et du système d'asile européen qui sont positives et qui apportent une meilleure protection pour les personnes migrantes, certaines sont contraignantes pour la Suisse, alors que d'autres font partie de règlements qui peuvent, mais ne doivent pas être

¹ Ci-après dénommé « le pacte » par souci de lisibilité.



repris par la Suisse. Pour la CRS, il serait souhaitable que la Suisse saisisse l'occasion de la reprise du pacte pour améliorer son système de protection dans son ensemble et apporte des modifications favorables aux personnes en quête de protection, même là où elle n'y est pas contrainte.

Recommandations principales

La prise de position complète de la CRS se trouve en annexe. En résumé, la CRS appelle à **une mise en œuvre du pacte qui place la protection des migrant-e-s et le respect des droits fondamentaux au centre**. Les propositions principales sont les suivantes :

1. Une participation fixe, équitable et durable de la Suisse au mécanisme de solidarité à travers la relocalisation.
2. La définition de critères clairs quant à l'usage de la clause de souveraineté, notamment pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, préserver l'unité familiale et protéger les migrant-e-s particulièrement vulnérables.
3. La mise en œuvre du dispositif de recherche et d'identification des membres de la famille dans un but de préservation de l'unité de la famille et avec le consentement des personnes concernées.
4. L'extension de l'enregistrement audio aux auditions dans le cadre de la procédure d'asile.
5. Un usage de la détention comme dernier recours garantissant que dans tous les cas des alternatives à la détention sont examinées et évitant toute détention de mineur-e-s, de familles et de personnes vulnérables.
6. La mise en place d'un système d'identification des vulnérabilités efficace et de qualité dans le cadre du filtrage, mais aussi de la procédure d'asile.
7. L'introduction d'une protection juridique gratuite dès le début du filtrage.
8. L'amélioration de l'accès au regroupement familial par la reprise des certains aspects de la directive de l'UE y relative.

Le pacte de l'UE sur la migration et l'asile pose des jalons importants pour l'avenir du système d'asile suisse. Nous espérons que nos recommandations pourront contribuer à ce que l'humanité reste un principe fort dans le traitement des personnes en quête de protection.

En vous remerciant de l'attention que vous leur porterez, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée,

Croix-Rouge suisse
Siège CRS

Nora Kronig
Directrice

Sarah Kopse
Cheffe du département Santé et intégration



Prise de position du Siège de la Croix-Rouge suisse

Wabern, le 14 novembre 2024

Procédure de consultation au sujet de la reprise et mise en œuvre des bases légales relatives au pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile (développements de l'acquis de Schengen/Dublin)

Table des matières

1. Règlement relatif à la gestion de l'asile et la migration	4
1.1 Mécanisme de solidarité et relocalisation	4
1.2 Clauses discrétionnaires et personnes à charge	6
1.3 Définition de « membre de la famille » et regroupement familial	8
1.4 Recherche et identification des membres de la famille	9
1.5 Critères de responsabilité concernant les mineurs non accompagnés	10
1.6 Enregistrement audio des auditions	11
1.7 Usage de la détention administrative	12
2. Règlement sur le filtrage	13
2.1 Contrôles sanitaires et de vulnérabilité	13
2.2 Mécanisme de contrôle indépendant	15
2.3 Recours à la détention administrative durant le filtrage	16
2.4 Protection juridique gratuite et représentation des mineurs non accompagnés	16
2.5 Formulaire de filtrage	17
2.6 Filtrage sur le territoire	17
2.7 Définition des autorités compétentes	18
3. Règlement Eurodac	18
4. Règlement de l'UE sur le regroupement familial	19



1. Règlement relatif à la gestion de l'asile et la migration

La CRS appelle la Suisse à concrétiser ses engagements pour la solidarité et les droits fondamentaux à travers la mise en œuvre du règlement relatif à la gestion de l'asile et la migration. Pour ce faire, il est important qu'elle participe de manière fixe et durable à la relocalisation de personnes dans le cadre du mécanisme de solidarité. De plus, elle devrait utiliser la marge de manœuvre dont elle dispose dans une perspective de protection des personnes. Ceci notamment en définissant des critères clairs pour l'utilisation de la clause de souveraineté permettant de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, préserver l'unité familiale et protéger les migrant-e-s particulièrement vulnérables.

Le nouveau règlement sur la gestion de l'asile et la migration comporte des adaptations pouvant avoir un impact négatif sur les demandeurs/-euses d'asile, comme la possibilité de prolongation des délais de transferts jusqu'à 3 ans ou encore le changement de logique pour la détermination de l'Etat responsable dans le cas des mineurs non accompagnés. Néanmoins, certaines modifications sont positives. Par ailleurs, une large marge de manœuvre existe pour l'application du règlement par les autorités suisses. La CRS appelle à en faire usage pour concrétiser son engagement en faveur de la protection des personnes et de leurs droits fondamentaux.

1.1 Mécanisme de solidarité et relocalisation

La CRS se réjouit de voir que le Conseil fédéral considère le mécanisme de solidarité comme une chance pour l'UE et pour la Suisse.

Parmi les effets positifs attendus, le Conseil fédéral cite une potentielle diminution des demandes d'asile sur le territoire suisse ou la possibilité de reprendre des renvois vers des Etats membres surchargés qui, en bénéficiant de la solidarité, seraient prêts à reprendre ces transferts.

Comme le Conseil fédéral l'écrit lui-même, la Suisse a un intérêt vital à ce que le système prévu par le pacte fonctionne. Or, la solidarité en est la pierre angulaire, à laquelle la Suisse devrait contribuer de manière responsable et durable. **Pour la CRS, la relocalisation constitue l'unique mesure de solidarité réellement effective et favorable aux migrant-e-s.** En effet, les procédures aux frontières extérieures prévues par le pacte restreignent fortement l'accès au territoire européen et à l'asile, alors même que les besoins de protection à travers le monde ne cessent de croître et que les routes migratoires sont de plus en plus mortelles. Pour contrer ces développements, il est plus que jamais nécessaire de renforcer les voies légales d'accès à la protection.

Les contributions financières et les mesures alternatives, bien qu'utiles en vue d'améliorer la situation des demandeurs/-euses d'asile sur place, ne contribuent pas au partage effectif de la responsabilité par leur prise en charge. L'expérience du modèle suisse d'attribution cantonale selon une clé de répartition démontre bien que c'est la répartition et la prise en charge solidaire des personnes sur son territoire qui rend le système fonctionnel, solidaire et effectif.

Du point de vue de la CRS, il est donc important que la Suisse contribue à la solidarité de manière responsable et durable à travers la relocalisation. À nos yeux, il ne s'agit pas seulement de faire preuve de solidarité à l'égard des Etats membres, mais aussi à l'égard des demandeurs/euses d'asile. En participant de manière fixe, la Suisse pourrait également justifier



une demande de soutien à la Commission dans le cas où elle se trouvait en situation de « pression migratoire » ou « situation migratoire importante », ce qui est dans son intérêt.

Enfin, dans le cas d'un engagement fixe de la Suisse au mécanisme de solidarité de manière analogue aux Etats membre de l'UE, celle-ci aurait tout de même la possibilité de renoncer ou de réduire sa participation en cas de pression migratoire ou de situation migratoire importante, comme ces derniers. C'est-à-dire qu'une réduction de sa contribution reste possible sur la base des articles 61 et 62 du règlement, en soumettant une demande conforme à la Commission. La CRS estime que cette clause de sauvegarde est suffisante pour minimiser les risques liés à un engagement fixe de la Suisse pour la relocalisation de personnes.

La CRS recommande que la Suisse **participe de manière fixe, équitable et durable** au mécanisme de solidarité à travers la **relocalisation** de demandeurs/-euses d'une protection internationale, ceci **proportionnellement à la clé de référence** visée à l'art. 66 du règlement.

La CRS estime que la proposition du Conseil fédéral de procéder par décisions annuelles est à éviter. Selon elle, une **décision de principe durable** sur l'engagement de la Suisse au mécanisme de solidarité serait plus effective. Une approche à long terme est nécessaire pour optimiser les processus décisionnels en évitant de les réinitier chaque année, mais également afin de positionner la Suisse comme actrice importante et solidaire dans la politique migratoire européenne.

- En ce sens, La CRS demande la **modification de l'art. 113a al 1 AP-LAsi**.
- La CRS suggère que la **relocalisation** soit la **mesure de solidarité prioritaire** pour la Suisse et constitue une **base minimale** à laquelle d'autres mesures peuvent être ajoutées
- Les engagements de la Suisse pour la relocalisation ne devraient **pas remplacer, ni réduire les engagements** pris dans le cadre de la réinstallation ou de toute autre voie légale d'accès à la protection. Celles-ci devraient être considérées de manière complémentaire.
- Dans le cas où la Suisse contribuait de manière complémentaire à travers des **mesures de solidarité financières et alternatives**, la CRS recommande qu'elle concentre ses efforts sur des mesures contribuant à **l'amélioration de la protection des migrant-e-s et de leurs conditions d'accueil, à l'aide aux personnes vulnérables, à l'accès à l'assistance juridique ou aux mesures d'intégration**. Les autres mesures, comme la contribution à des activités dans des pays non-membres de l'UE, à la gestion des frontières ou à l'aide au retour des migrant-e-s, ne devraient pas être considérées comme prioritaires.
- Afin d'ancrer son engagement au niveau multilatéral, nous recommandons que la Suisse participe de manière régulière et active au **forum de haut niveau** sur la solidarité, ainsi qu'au **forum technique** en tant que contributeur au mécanisme de solidarité.

En ce qui concerne la **relocalisation** et sa mise en œuvre, les CRS émet les recommandations suivantes :

- La définition des **profils** des personnes à relocaliser doit être établie de manière **claire et transparente**. Il est important que l'existence de **liens familiaux**, même élargis, soit prise en compte en priorité, notamment sur la base des informations fournies durant le



filtrage et la procédure de détermination de l'Etat responsable. La **vulnérabilité** devrait également être un critère principal, indépendamment des perspectives d'intégration ou de la nationalité.

- La **relocalisation de bénéficiaires d'une protection internationale** devrait être **évitée** (à moins qu'elle ne soit expressément demandée par les personnes), car elle peut représenter un nouveau déracinement pour les personnes concernées et ne semble ni adéquate, ni durable en termes d'intégration.
- Les **prises en charge** de demandes d'asile de personnes dont l'Etat responsable est soumis à une **pression migratoire ou à une situation migratoire importante** au sens de l'art. 2 al. 24 et al. 25 ne devraient pas être comptabilisées par la Suisse comme une « compensation de responsabilité ». Ces prises en charge doivent être **additionnelles au contingent de relocalisation**, sans quoi elles ne peuvent résulter à un allègement des structures de l'Etat bénéficiaire.
- De la même manière, la Suisse devrait **renoncer à comptabiliser les prises en charge prévues à l'art. 63 al. 2 et al. 3 du règlement** comme faisant partie de contingent de **relocalisation**. Elle peut assumer la responsabilité de l'examen des demandes de protection internationale pour lesquelles il a été déterminé qu'un Etat membre bénéficiaire est responsable dans le but de se montrer solidaire ou si le recours à la clause de souveraineté est nécessaire, mais elle ne devrait pas le faire en lieu et place de relocalisations. La CRS estime que le recours aux possibilités prévues à l'article 63 al.2 et al. 5 affaiblissent l'impact positif de la relocalisation sur les systèmes d'asile des Etats bénéficiaires et la protection des personnes bénéficiaires.
- La possibilité de **permettre aux personnes de s'annoncer pour une relocalisation**, notamment sur la base de liens familiaux existants, devrait être sérieusement examinée. Elle permettrait entre autres de diminuer les risques de migration secondaire.
- Une fois la personne relocalisée en Suisse, la CRS appelle les autorités à **renoncer à mener une procédure de détermination de l'Etat responsable** et à appliquer la clause de souveraineté pour devenir Etat responsable. Ce faisant, un accès rapide à la demande de protection est garanti et une nouvelle période d'attente et un éventuel second transfert sont évités (voir également chapitre 1.2 ci-dessous).

1.2 Clauses discrétionnaires et personnes à charge

Pour la CRS, il est important que la Suisse fasse également preuve de solidarité en utilisant la marge de manœuvre dont elle dispose à travers les **clauses discrétionnaires** et la prise en charge de **personnes à charge** (art. 34 et 35). Ces dispositions permettent de trouver des solutions dans des cas humanitaires et de prévenir l'impact négatif, tant sur la vie familiale que sur d'autres droits fondamentaux, qui pourrait résulter de l'application des critères de détermination de l'Etat responsable. En outre, à travers diverses adaptations de délais dans le nouveau règlement, le lien des demandeurs/-euses d'asile avec un Etat donné est renforcé et prolongé (art. 29, al. 4, art. 33), ce qui peut mener à des situations de grande vulnérabilité.



La CRS recommande que les autorités suisses **définissent des critères clairs pour l'application de la clause de souveraineté**, notamment **pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, préserver l'unité familiale et protéger les migrant-e-s particulièrement vulnérables**.

Dans le but d'inciter une pratique cohérente, nous préconisons la création d'un **catalogue de critères non-exhaustif définissant les situations dans lesquelles la clause de souveraineté est utilisée**. Ces travaux pourraient par exemple être réalisés dans le cadre de la **révision du chapitre C3 « Procédure Dublin » du Manuel Asile et Retour du SEM**.

- Pour la CRS, la **clause de souveraineté** devrait être appliquée de manière **systématique** dans les constellations suivantes :
 - Lorsque des **liens familiaux ou de dépendance** existent et l'utilisation de la clause de souveraineté permet le **respect de la vie familiale**.
 - Lorsqu'il s'agit d'un-e **mineur-e non accompagné-e** qui n'a pas de membres de la famille dans d'autres États membres de l'UE et pour autant que cela serve l'intérêt supérieur de l'enfant.
 - Lorsqu'un **membre de la famille élargie** avec lequel il existe un lien de proximité se trouve en Suisse et peut aider le/la demandeur/-euse d'asile à s'intégrer.
 - Lorsqu'une **personne est malade** et qu'il est prévisible qu'elle aura besoin d'un traitement qui durera plus longtemps que les six mois prévus en principe pour le transfert, que les soins dont elle a besoin sont inexistantes ou inaccessibles dans l'État de destination ou si un transfert aggraverait la situation médicale de la personne de manière significative.
 - Lorsqu'une personne se trouve dans une **situation de grande vulnérabilité** nécessitant un soutien spécifique et qu'un transfert ne lui permettrait pas d'avoir accès à un tel soutien. En particulier dans les cas de prolongation du délai de responsabilité de l'État à 3 ans, la CRS demande que la situation de vie individuelle des personnes soit soigneusement évaluée et que la clause de souveraineté soit utilisée pour des motifs humanitaires afin d'éviter que la vulnérabilité ne soit aggravée.
 - Lorsqu'il est prévisible qu'au moment de la décision, **aucun transfert ne sera possible dans les six mois à venir**, en raison de carences dans l'État de destination ou parce que celui-ci a décrété un arrêt des admissions. Il s'agit également de situations dans lesquelles un État membre de l'UE est soumis à une pression migratoire selon les mesures du règlement de crise et où, par conséquent, tous les membres de l'UE ne peuvent pas procéder à des transferts (art. 30 et art. 63 et 69).
 - Lorsque la **procédure administrative** de détermination de l'État responsable est d'une **durée disproportionnée** sans que le/la demandeur/-euse d'asile en soit responsable. Pour la CRS, une durée de procédure de plus de **douze mois** est en contradiction avec le but de la procédure et devrait être considérée disproportionnée.
 - Lorsque la personne est **arrivée en Suisse par le biais de la relocalisation** et qu'un traitement de sa demande d'asile en Suisse n'est pas contre son intérêt.
- Pour ce qui est des **personnes à charge**, la CRS recommande que la pratique suisse s'aligne sur la jurisprudence de la Cour européenne de justice de l'UE (CJUE). Selon



celle-ci, les autorités ne devraient pas requérir la démonstration d'une « **dépendance particulière** » ou d'une « **dépendance intensive** » entre les personnes concernées. L'art. 34 devrait s'appliquer dès lors que l'une des situations de vulnérabilité énumérées est établie, que le lien familial et la « résidence légale » requis sont prouvés, que la personne censée fournir l'assistance est en mesure de le faire et que les personnes concernées donnent leur consentement.

1.3 Définition de « membre de la famille » et regroupement familial

Le règlement sur la gestion de la migration et l'asile considère que la protection de la vie familiale est une « considération primordiale » (cons. 48). La CRS souhaite donc ici souligner que dans l'application des dispositions, la préservation de l'unité familiale est prioritaire et doit être la norme.

La CRS salue que la **définition de « membre de la famille »** ait été adaptée à la réalité de façon à inclure les liens familiaux formés après la fuite du pays d'origine, mais avant l'arrivée sur le territoire des Etats membres (art. 2 al. 8). Au niveau suisse, la jurisprudence du TAF a d'ores et déjà fait un pas dans cette direction (ATAF 2020 VI/1) en tenant compte des familles fondées dans le pays d'origine mais séparées pendant la fuite en dehors de celui-ci. La CRS estime néanmoins que cela n'est pas encore suffisant, car contrairement à la définition du règlement européen, la pratique suisse ne reconnaît pas les liens familiaux fondés après le départ du pays d'origine.

- La CRS recommande que **dans la pratique de l'asile familial selon l'article 51 LAsi, les autorités suisses prennent en compte des liens familiaux fondés après le départ du pays d'origine, mais avant l'arrivée sur le territoire Suisse** et interprètent les notions de « membres de la famille séparés par la fuite » selon l'art.51 et de « membre de la famille » selon le règlement de l'UE sur la gestion de l'asile et la migration de manière analogue et cohérente.

La CRS salue le fait que les **frères et sœurs de mineurs non accompagnés** soient inclus dans la liste des personnes avec lesquelles elles peuvent être réunies au sein de l'espace Schengen. Une telle inclusion ne devrait pas être utilisée uniquement aux fins de pouvoir transférer des personnes vers d'autres Etats responsables, mais surtout et en priorité dans le but de permettre à des mineurs de vivre avec les membres de leur famille. Enfin, nous continuons à regretter qu'en dehors des procédures Dublin, ni la LEI, ni la LAsi ne prévoient de possibilité de regroupement familial lorsque le/la demandeur/-euse est un-e mineur-e.

La CRS se réjouit également des efforts déployés pour accélérer les regroupements familiaux dans le nouveau règlement. La révision des **règles de preuve** (cons. 54) est un pas important en ce sens. La reconnaissance et la prise en compte d'éléments de preuve dits alternatifs dans le cadre des procédures de regroupement familial est une demande exprimée par la CRS depuis longtemps. Elle estime d'ailleurs que les éléments contenus dans le considérant 54 devraient s'appliquer dans le cadre de toutes les procédures de regroupement familial.

- La CRS recommande que les autorités suisses procèdent à une **interprétation pragmatique et réaliste** de ce que constituent des indices « cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés » et **évitent d'imposer des exigences disproportionnées**. Cette marge de manœuvre doit être utilisée à la faveur de la protection de l'unité familiale.



- Il est souhaitable que les autorités fassent **preuve de souplesse** et acceptent les preuves pertinentes même après l'expiration des délais, tant qu'aucune décision n'a été prise.
- Enfin, la CRS recommande que les autorités s'appuient sur ces mêmes **prescriptions relatives à l'administration de la preuve** dans le cadre du traitement de demandes de **regroupement familial selon la LEI et la LAsi**. Ainsi, la CRS recommande que les principes suivants soient également introduits au niveau de la pratique nationale, par exemple dans le **Manuel Asile et Retour** et la **directive « Demande d'entrée en vue du regroupement familial »** : *« Pour le regroupement familial, les preuves formelles, telles que les pièces justificatives originales et les tests ADN, ne sont pas nécessaires lorsque les indices sont cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés. Les autorités doivent prendre en considération toutes les informations disponibles, y compris les photos, les preuves de contact et les déclarations de témoins, afin d'effectuer une juste appréciation de la relation ».*

1.4 Recherche et identification des membres de la famille

La CRS salue que la **recherche et l'identification des membres de la famille** soient une priorité dans le nouveau règlement sur la gestion de la migration et l'asile (art. 22 par. 6 et art. 23 al. 6). Cependant, faire de la recherche des familles une obligation administrative peut poser des dilemmes éthiques. Le Réseau de rétablissement des liens familiaux (RLF) du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont la CRS fait partie, estime que la recherche des membres de la famille doit émaner de la décision des personnes concernées. Ce principe garantit que le processus de recherche respecte l'autonomie, la sécurité et le consentement de toutes les parties concernées. Il s'agit ici de respecter l'autonomie individuelle, mais également de protéger les personnes de situations d'abus, de violence familiale ou encore de traite.

La CRS appelle à ce que la **recherche et l'identification des membres de la famille** soit effectuée dans le but de **réunir les familles**, de protéger l'**unité familiale** et de permettre aux membres de la famille de s'assurer protection et soutien mutuels. Cela doit se faire en tenant compte de la **volonté et de l'intérêt supérieur** de toutes les personnes concernées.

- La CRS recommande que le **consentement** des demandeurs/-euses soit requis avant d'entamer toute recherche. Il doit s'agir d'une réelle **volonté manifestée** par la personne de retrouver ses proches. L'absence de consentement ne doit pas être considérée comme une violation de l'obligation de collaborer de la part des demandeurs/-euses.
- Lors du recours par les autorités à des services de recherches offerts par des organisations non-gouvernementales et/ou humanitaires telles que la CRS, les objectifs humanitaires, les modalités de travail et l'adhésion aux **principes et normes humanitaires** de ces dernières doivent être respectés. Ainsi, les autorités ne devraient pas imposer la participation à la recherche sans consentement explicite.

Concernant la CRS, aucune demande ne peut être introduite par une administration ou un tiers dans le but de déterminer l'isolement d'une personne sur le territoire suisse, de justifier une demande d'asile, de soutenir une régularisation ou pour toute autre raison ne visant pas spécifiquement à rétablir les liens familiaux.



1.5 Critères de responsabilité concernant les mineurs non accompagnés

La CRS se réjouit que l'intérêt supérieur de l'enfant soit mieux pris en compte, en particulier à travers la priorisation des demandes qui concernent des mineurs (art. 23). Elle est néanmoins préoccupée par le changement de logique opéré quant à la détermination de l'Etat responsable dans le cas des mineurs non accompagnés (art. 25 al. 2).

La CRS estime que la **modification des critères de responsabilité** dans le cas où le/la demandeur/-euse est un-e **mineur-e non accompagné-e** n'ayant aucun membre de la famille, de frères ou sœurs ou de proches sur le territoire des Etats membres est problématique. Dans ce cas, l'Etat membre responsable est celui dans lequel le/la mineur-e non accompagné-e a enregistré sa demande de protection internationale pour la première fois, sauf s'il est démontré que cela n'est pas dans son intérêt. Ce renversement du fardeau de la preuve semble incohérent avec les recommandations du comité de l'ONU pour les droits de l'enfant et la jurisprudence de la CJUE (arrêt M. et A.). Ceux-ci ont établi de longue date que les mineurs non accompagnés ne devraient pas, en règle générale, être transférés vers un autre Etat membre afin d'éviter la prolongation de la procédure et respecter l'intérêt supérieur de l'enfant. S'agissant d'une catégorie de personnes particulièrement vulnérables, les mineurs non accompagnés doivent pouvoir avoir accès le plus rapidement possible au traitement de leur demande de protection. La modification prévue par la réforme prolonge de manière inutile la procédure de détermination de l'Etat responsable et n'est donc pas dans l'intérêt de l'enfant. En ce sens, elle représente un revirement quant à la priorité accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant - bien que la prise en compte prioritaire de l'intérêt supérieur de l'enfant soit toujours explicitement mentionnée dans le considérant 46 du règlement et doive de toute façon toujours être prise en compte en priorité en raison de l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Le considérant 53 du règlement contient en outre la formulation suivante : « Lorsque le demandeur est un mineur non accompagné, la présence sur le territoire d'un autre Etat membre d'un membre de sa famille, frère ou sœur, ou d'un proche pouvant s'occuper de lui devrait également constituer un critère obligatoire de responsabilité ». Il manque dans cette formulation l'indication que cela ne devrait s'appliquer qu'en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. La priorité de l'intérêt supérieur de l'enfant est toutefois spécifiquement mentionnée dans le considérant 46 du règlement.

En conséquence, la CRS invite les autorités à ne pas modifier leur pratique quant à l'application de ces articles et à respecter leurs obligations de prendre en compte en priorité l'intérêt supérieur de l'enfant.

La CRS appelle les autorités suisses à **faire usage la clause de souveraineté** afin de prendre **systématiquement** en charge les demandes d'asile déposées par des **mineurs non accompagnés n'ayant aucun membre de la famille dans l'espace Schengen**, si cela est dans l'intérêt des mineurs.



1.6 Enregistrement audio des auditions

La CRS se réjouit de l'instauration de l'enregistrement audio de l'entretien individuel (art. 22 al. 7) et du fait qu'il fasse foi en cas de doute quant aux déclarations faites par le/la demandeur/-euse. Elle salue également le fait que tant les personnes concernées que leur-e représentant-e légal-e aient accès à l'enregistrement sonore (art. 26, al. 3bis).

- La CRS rappelle toutefois qu'il est du ressort des autorités de veiller à ce que les enregistrements soient **conservés de manière protégée et pas plus longtemps que nécessaire** pour la procédure.
- L'accès à l'enregistrement audio ne devrait pas remplacer la **présence personnelle du/ de la représentant-e légal-e** lors de l'entretien personnel, conformément à l'art. 22.
- Il est souhaitable que le Conseil fédéral règle au niveau de l'ordonnance que **les enregistrements sonores servent de moyens de preuve devant les tribunaux**. À cet effet, nous suggérons l'ajout d'une lettre f à l'art. 26 al. 3quater AP-LAsi : *l'utilisation de l'enregistrement comme moyen de preuve dans les tribunaux*.

La CRS voit un avantage au recours à l'enregistrement sonore des auditions également à d'autres étapes de la procédure, notamment afin d'améliorer les garanties judiciaires. L'enregistrement audio des auditions d'asile étant également prévues dans le règlement de l'UE sur les procédures d'asile (2024/1348), une telle extension permettrait un alignement à la pratique européenne.

La CRS recommande que l'enregistrement audio des auditions soit **étendu aux auditions dans le cadre de la procédure d'asile** (audition sommaire et audition sur les motifs d'asile) et que les **articles 26 et 29 LAsi soient modifiés en conséquence**.

Une telle extension doit s'accompagner de **garanties pour les demandeurs/-euses**, inscrites au niveau de la LAsi.

- La possibilité pour les demandeurs/-euses de s'opposer à l'enregistrement **sans violer leur devoir de collaboration** doivent apparaître de manière explicite dans les articles 26 et 29 LAsi. En cas d'opposition, l'entretien doit être consigné, comme c'est déjà le cas actuellement.
- Dans le cas où l'enregistrement serait utilisé par les autorités comme élément de preuve, il est nécessaire de garantir un **droit d'être entendu** pour le/la demandeur/-euse d'asile, afin qu'il/elle puisse prendre position.



1.7 Usage de la détention administrative

Bien que la durée de placement en détention dans le cadre de la procédure de détermination de l'Etat responsable ait été réduite (art. 44), les délais en vigueur dans le droit suisse ont été inchangés. Le Tribunal administratif de Zurich² a néanmoins déjà constaté que la durée de détention préparatoire actuelle de sept semaines prévue à l'art. 76a, al. 3, let. a LEI est contraire aux prescriptions du règlement Dublin III. Selon la compréhension des types de détention en droit international, il n'y a pas de lacune dans le règlement Dublin III, raison pour laquelle la prolongation de la durée de détention d'une semaine en droit national repose sur une prémisse erronée. Comme la norme de droit international public prime sur la réglementation nationale en raison des obligations de la Suisse en matière de droits de l'homme ou de libre circulation, même si le législateur suisse a voulu s'en écarter, il n'y avait dès le départ pas de place pour une prolongation de la durée de détention de six à sept semaines. Pourtant, la LEI prévoit à nouveau une semaine supplémentaire pour le même motif. Selon la CRS, cela n'est pas compatible avec les prescriptions du règlement et, par conséquent, contraire au droit européen.

Le nouveau règlement prévoit l'introduction d'un nouveau motif de placement en détention, le « risque pour la sécurité intérieure » (art. 45), qui pourrait engendrer un recours accru à la détention des migrant-e-s, alors que celle-ci devrait, au contraire, constituer une mesure de dernier recours. Il en va de même de la définition du « risque de passage à la clandestinité », qui reste trop large par rapport à l'interprétation donnée par la CJUE (affaire C-163/17).

Conformément à l'article 44, paragraphes 2, 3 et 5 du règlement, la détention et la durée de la détention doivent être examinées au cas par cas. Celle-ci doit également être motivée. Dans la pratique, la détention Dublin est ordonnée de manière générale et avec la durée maximale de détention, sans que celle-ci soit motivée. Une brève motivation générale de la détention des étrangers ne suffit pas non plus selon la jurisprudence du Tribunal fédéral³.

Enfin, la CRS est préoccupée de constater que le nouveau règlement laisse la porte ouverte à la détention de mineurs « après qu'il a été estimé que la rétention est dans l'intérêt supérieur de l'enfant » (cons. 65). Nous relevons que le droit national prévoit déjà l'interdiction de la détention administratives de mineurs âgés de moins de 15 ans, ce qui doit prévaloir selon la CRS.

La CRS demande que les autorités **renoncent à la détention administrative de mineurs**. Dans le cas où la détention des mineurs aurait pour but d'éviter la séparation avec leurs parents, il est recommandé de trouver **des alternatives à la détention pour l'ensemble de la famille** et éviter ainsi la détention des mineurs.

La CRS **demande que l'art. 76 AP-LEI al. 3 let. a soit modifié** avec une **réduction de la durée de détention de quatre à trois semaines** et qu'un **alinéa soit ajouté** afin de **prévoir une obligation de motivation individuelle de la détention et de la durée de la détention**.

- De plus, les autorités suisses devraient veiller à **une interprétation du « risque pour la sécurité intérieure » et du « risque de passage à la clandestinité »** qui soit **conforme à la jurisprudence** de manière à ce que **la détention administrative reste une mesure de dernier recours**.

² Tribunal administratif de Zurich, VB.2024.00340 du 25 juillet 2024.

³ Tribunal administratif fédéral, arrêt 2C_549/2021 du 3 septembre 2021.



2. Règlement sur le filtrage

La CRS appelle la Suisse à saisir l'opportunité de cette nouvelle procédure pour améliorer la protection des personnes, notamment en menant des contrôles sanitaires et de vulnérabilité de qualité. De manière à concrétiser ses engagements pour la protection des droits fondamentaux, elle devrait également introduire une protection juridique gratuite dès le début du filtrage. Enfin, il devrait être évité que la mise en œuvre du règlement sur le filtrage n'entraîne une augmentation des contrôles arbitraires et du recours à la détention de migrant-e-s.

Le nouveau règlement sur le filtrage renforce l'approche sécuritaire du système d'asile européen et a pour but premier de limiter les mouvements secondaires. Sa mise en œuvre présente néanmoins des opportunités à certains égards, notamment en ce qui concerne l'identification des vulnérabilités. La protection des personnes et le respect des droits fondamentaux doivent ici encore servir de guide dans l'application des dispositions.

2.1 Contrôles sanitaires et de vulnérabilité

Les **contrôles sanitaires et de vulnérabilité** représentent un développement positif et une étape cruciale de la procédure de filtrage pour le respect des droits et de la dignité des migrant-e-s (art. 9b et 9c AP-LEI / art. 21a et 22 AP-LAsi). Les modalités de ces contrôles et les suites qui leur seront données restent néanmoins encore vagues dans l'avant-projet et dans sa version allemande il est à noter que la terminologie utilisée est incorrecte. Le terme « vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit » ne correspond pas à un « contrôle préliminaire de vulnérabilité » et porte à confusion.

L'identification des vulnérabilités en particulier est une procédure sensible et complexe, qui demande des compétences spécifiques et une attention particulière. L'état actuel des connaissances en matière de victimes de traite, de torture ou de personnes souffrant de traumatismes montre clairement qu'une identification rapide n'est pas possible à cause de différents facteurs.

Pour que cette étape de première identification soit effective et apporte une réelle protection pour les personnes, il est indispensable qu'elle soit menée de manière minutieuse et uniforme. De plus, des mesures concrètes doivent être prévues dans les cas où une vulnérabilité est identifiée.

Enfin, il est à noter que le contrôle de vulnérabilité réalisé durant le filtrage est une première étape d'identification qui est « sans préjudice d'une évaluation plus approfondie menée dans le cadre de procédures qui en découlent après l'achèvement du filtrage » (cons. 37). La Suisse a été critiquée à plusieurs reprises pour ses lacunes quant à l'identification des vulnérabilités et des besoins spéciaux dans le cadre des procédures d'asile, notamment par le Conseil de l'Europe (GRETA⁴), le HCR⁵ et la CNPT⁶. La CRS estime qu'au-delà de la mise en place d'une identification des vulnérabilités de qualité durant le filtrage, les autorités ont tout intérêt à **améliorer l'identification des vulnérabilités dans la suite des procédures** et à développer des

⁴ GRETA (2024), [Evaluation report Switzerland](#).

⁵ UNHCR (2020) [Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren](#).

⁶ CNPT (2022), [Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2021–2022](#).

outils plus approfondis à cet effet afin de pouvoir y répondre dans la procédure d'asile conformément aux obligations de la Suisse.

La CRS demande que les **modalités des contrôles sanitaires et de vulnérabilité** soient définies de manière **claire et transparente** au niveau d'une **ordonnance**, de manière à établir des **procédures et des outils standards**. Cette ordonnance devrait également contenir des indications claires et concrètes sur les mesures à prendre dans le cas où des besoins de soins ou des vulnérabilités seraient identifiées.

La CRS suggère que les **bonnes pratiques et méthodologies existantes** pour l'identification des vulnérabilités soient étudiées et servent de base pour la mise en œuvre des contrôles de vulnérabilité. À cet effet, le HCR et l'AUEA ont développé du matériel très pertinent⁷.

Les travaux réalisés pour développer l'identification des vulnérabilités durant le filtrage devraient être mis à profit dans le but d'**améliorer l'identification des vulnérabilités dans la suite des procédures** et pouvoir y répondre dans la procédure d'asile conformément aux obligations de la Suisse.

- La CRS demande la modification de la terminologie dans les versions allemandes de l'art 9b al.2 AP-LEI et des articles 21a al.4 et 26 al. 1 quater a AP-LAsi par le remplacement du terme « vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit » par le terme « **vorläufige Prüfung der Vulnerabilität** ».
- La CRS recommande que le **personnel en charge** des contrôles soit **dûment formé**. La formation devrait notamment inclure des notions sur la vulnérabilité, la non-discrimination, les traumatismes et leur impact, l'identification des personnes victimes de torture et de traite, ainsi que sur les procédures d'orientation sûres vers les services adéquats (safe referrals). Les **organisations de la société civile spécialisées** dans ces domaines **sont à impliquer dans la formation du personnel**.

La CRS se tient volontiers à disposition à cet effet, notamment dans le domaine des traumatismes et des victimes de torture.

- Dans la mise en œuvre des contrôles, il est important de tenir compte des **aspects liés au genre et à l'intérêt supérieur de l'enfant**. Ainsi, les personnes sujettes au contrôle devraient pouvoir avoir la possibilité de demander que celui-ci soit mené par une personne de leur même sexe. Les mineurs devraient toujours être accompagnés d'un adulte les accompagnant ou d'un représentant.
- Il est souhaitable que l'identification des vulnérabilités soit menée de manière **interdisciplinaire** en impliquant **les organisations de la société civile** compétentes.
- Le **recours systématique à des interprètes** devrait être prévu, sans quoi l'identification des vulnérabilités n'est pas réaliste.
- Dans le cas où une vulnérabilité est identifiée, il est nécessaire que les autorités **garantissent un soutien minimum** aux personnes concernées. Ceci devrait tout au moins signifier que les autorités procèdent à une **orientation sûre vers un service adéquat**

⁷ UNHCR (2026), [Vulnerability screening tool](#) , EUAA (2024), [IPSN: Tool for identification of persons with special needs](#)



(safe referral). Afin qu'une telle orientation soit sûre et conforme au respect des droits des personnes, elle devrait au minimum inclure :

- L'information claire, transparente et adaptée de la personne concernée sur la vulnérabilité identifiée et les mesures envisagées.
 - Le contact avec le service de soutien approprié et sa confirmation de prise en charge.
 - Le consentement éclairé de la personne concernée pour la transmission d'informations et de données la concernant au service de soutien.
 - Une transmission d'information et de données conforme à la protection des données entre l'autorité de filtrage et le service de soutien.
- L'identification de vulnérabilités et de besoins spéciaux devrait conduire à la mise en place de **garanties de procédures** lorsque cela est indiqué.
- Si lors du **filtrage à l'aéroport**, une **vulnérabilité est identifiée**, ou s'il s'agit d'un-e **mineur-e**, la personne devrait être **transférée dans un CFA** afin d'éviter une procédure à l'aéroport avec une rétention dans la zone de transit.

2.2 Mécanisme de contrôle indépendant

La CRS salue le fait qu'un **mécanisme de contrôle indépendant** soit prévu par le règlement et l'avant-projet (art. 9d AP-LEI / art.21b al.1 et 2 AP-LAsi). L'expertise de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) nous semble être ici d'une importance cruciale, tout comme la coopération avec l'agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA). Afin que le mécanisme soit effectif, la CRS émet les recommandations suivantes :

- Des **ressources financières** suffisantes doivent être allouées à l'organisme désigné par le Conseil fédéral comme service compétant pour mener les tâches du mécanisme de contrôle indépendant.
- Le **champ d'application** du mécanisme de contrôle indépendant devrait être **étendu au contexte de la surveillance des frontières**, car sinon il ne serait pas suffisant pour garantir une enquête appropriée et la réparation des violations.
- La **possibilité pour les organisations de la société civile de contribuer à ce mécanisme** devrait être explicitement **mentionnée au niveau de la loi**.
- Afin d'assurer une approche commune au sein de l'UE et une cohérence entre les différents systèmes, la **FRA devrait avoir un rôle de coordination des mécanismes** et les **modalités du mécanisme** devraient suivre les récentes **lignes directrices de la FRA**⁸ à ce sujet.

⁸ FRA (2024), [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure](#).



2.3 Recours à la détention administrative durant le filtrage

L'**obligation pour les personnes de se tenir à disposition des autorités** durant le filtrage et le fait que le **risque de passage à la clandestinité** soit un motif de détention (Art. 73 al.1 let. d et al. 2bis AP-LEI / art. 21a al. 2 et al. 7 AP-LAsi) induisent un risque de recours accru et systématique à la détention durant le filtrage. Afin que la détention reste une mesure de derniers recours, il nous paraît important de prendre des mesures pour minimiser ces risques.

La CRS recommande que les dispositions soient interprétées et mises en œuvre de manière à ce que les migrant-e-s jouissent de la **liberté de mouvement durant le filtrage** et que la détention ne devienne pas la norme.

Si des motifs de détention proportionnés et justifiés existent, **des alternatives à la détention devraient être envisagées en premier lieu** afin que la détention reste une mesure de dernier recours.

- La CRS demande que le **risque de passage à la clandestinité** ne soit **pas interprété de manière systématiquement positive**. Une telle évaluation doit être conforme à la jurisprudence de la CJUE. Ce critère ne devrait **en aucun cas être utilisé par les autorités pour justifier une détention systématique** des personnes durant la procédure de filtrage.
- **La CRS recommande que les mineurs, les familles et les personnes vulnérables ne soient pas placés en détention** (cf. ch. 1.7 ci-dessus).
- De même que les conditions de la détention administrative **ne doivent pas être comparables à celles de la détention préventive ou pénale**, l'accompagnement des personnes dans un CFA par les forces de l'ordre en vue du filtrage ne **devrait pas revêtir de caractère punitif**. Ceci pour éviter toute criminalisation des demandeurs/-euses d'asile.

2.4 Protection juridique gratuite et représentation des mineurs non accompagnés

Le règlement sur le filtrage ne prévoit pas de **protection juridique gratuite** durant le filtrage, ce qui implique un manque de garanties pour les personnes concernées. Les personnes demandant l'asile en particulier ont un besoin accru de protection et de garanties procédurales. Avec son système de protection juridique gratuit, efficace et de qualité pour les procédures d'asile, la Suisse a la possibilité et les infrastructures pour étendre cette protection dès le début du filtrage. Ce faisant, elle concrétiserait ses engagements envers la protection des personnes et le respect de leurs droits fondamentaux.

Selon la CRS, l'implication de représentants juridiques dès le début du filtrage garantirait une meilleure qualité pour différents aspects et étapes du filtrage. Nous pensons en particulier à une facilitation du suivi et du monitoring par le mécanisme de contrôle indépendant, une meilleure identification des vulnérabilités, une récolte d'information plus adéquate quant aux membres de la famille présents sur le territoire Schengen et enfin à une représentation garantie pour les mineurs non accompagnés.



La CRS recommande l'**introduction d'une protection juridique gratuite dès le début du filtrage et son inscription aux l'articles 9b et 9c AP-LEI, tout comme aux articles 21a et 22 AP-LAsi**. Elle préconise également l'introduction de **voies de recours** dans la procédure de filtrage.

- Le prestataire de cette protection juridique peut également se voir **déléguer les tâches relevant de l'obligation d'information revenant à l'Etat**, avec une allocation de ressources correspondante.
- Si le filtrage établit que la personne représente un **risque contre la sécurité intérieure**, celle-ci devrait pouvoir avoir **accès à l'évaluation** qui a donné lieu à cette décision, tout comme elle devrait pouvoir avoir la **possibilité de la contester**.

Le règlement prévoit que dans le cas des **mineurs non accompagnés** un-e **représentant-e ou une personne formée** à la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant soit désigné afin d'accompagner le/la mineur-e durant le filtrage (art. 13). Ce point n'apparaît pas dans l'avant-projet de manière explicite. L'introduction de la protection juridique dès le début du filtrage comme proposé ci-dessus permettraient une mise en œuvre efficace des garanties prévues pour les mineurs en permettant de désigner un représentant dès le départ. Dans tous les cas, les garanties prévues pour les mineurs non accompagnés devraient être concrétisées.

- La CRS souhaite que la **désignation d'un représentant pour les mineurs non accompagnés** durant la procédure de filtrage soit **inscrite dans la loi de manière explicite** aux l'articles 9b et 9c LEI, tout comme aux articles 21a et 22 LAsi.

2.5 Formulaire de filtrage

L'article 17 du règlement prévoit le remplissage du **formulaire de filtrage**, contenant entre autres des informations sur les **membres de la famille** (point g). Cet élément du formulaire revêt une importance cruciale en vue d'un potentiel regroupement familial ou d'une éventuelle relocalisation. Afin que cette étape ait un impact effectif et positif, la CRS recommande que :

- La **récolte d'informations** quant à la présence sur le territoire des Etats Schengen de membres de la famille soit menée avec une **attention particulière**. Les **membres de la famille au sens élargis** doivent aussi être considérés ici, car leur présence dans un Etat Schengen peut avoir une importance déterminante dans le cadre de la relocalisation.

2.6 Filtrage sur le territoire

La CRS craint que l'instauration du filtrage ne mène à une augmentation des **contrôles aléatoires sur le territoire ou aux abords des frontières** en justifiant l'arrestation arbitraire de toute personne perçue comme étant entrée dans le pays de manière irrégulière, en tout lieu et à tout moment. Ceci s'accompagne également du risque de voir augmenter des pratiques de **profilage discriminatoire**, reposant sur des caractéristiques raciales, ethniques, nationales ou religieuses et allant de pair avec un renforcement de la criminalisation des migrant-e-s. Pour la CRS, il est important que l'obligation de mettre en œuvre la procédure de filtrage aux frontières extérieures et sur le territoire Suisse ne **mène pas à des contrôles arbitraires, ni à leur systématisation**.



- À cet effet, il serait souhaitable d'établir un **catalogue de critères transparent** pour un éventuel screening à l'intérieur du pays.
- La CRS recommande que les contrôles soient réalisés dans le **respect des droits fondamentaux** des personnes et qu'**aucun contrôle ne se base sur un profilage discriminatoire**.
- En outre, les autorités doivent **informer explicitement, avant le début du filtrage, qu'une demande d'asile peut être déposée**. S'il existe un doute quant à l'intention de déposer une demande d'asile, il faut partir du principe que c'est le cas et procéder à un transfert dans un CFA.

2.7 Définition des autorités compétentes

La définition des autorités compétentes pour le filtrage n'est pas totalement clarifiée dans l'avant-projet, ce qui comporte des risques, notamment en ce qui concerne l'uniformité de la mise en œuvre, le niveau de qualité du filtrage et la qualité de la formation du personnel.

- La CRS recommande une **uniformité des pratiques**, tout comme une **qualité élevée et homogène**.
- Elle suggère que les compétences pour la mise en œuvre du filtrage soient définies avec une **perspective nationale** ou au minimum régionale.
- Les **formations**, notamment en matière de droits fondamentaux et de droits de l'homme, pour les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre auprès des autorités devraient être **accessibles de la même manière à tous les services compétents**.

3. Règlement Eurodac

La CRS comprend l'utilité des extensions prévues pour le système Eurodac et souhaite que celles-ci soient mises en œuvre de manière à améliorer la protection des personnes et de leurs données, en particulier dans le cas des mineurs. Ainsi, elle appelle à ce que les données biométriques des mineurs soient récoltées de manière à respecter l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il ne soit pas fait usage de la coercition à leur égard.

Bien qu'elle comprenne l'utilité des modifications introduites par le règlement Eurodac, la CRS est préoccupée à plusieurs égards. Tout d'abord, l'élargissement des catégories de personnes enregistrées dans EURODAC, ainsi que des données à stocker risquent d'enfreindre le principe de nécessité, de proportionnalité et de limitation de la finalité, comme le prévoient le règlement général sur la protection des données de l'UE et la loi fédérale sur la protection des données.

La facilitation de l'accès à EURODAC pour les services répressifs avec peu de garanties pourrait également conduire à une consultation excessive de données à caractère personnel qui pourrait manquer de justification et de proportionnalité.

Enfin, le renforcement de l'utilisation d'EURODAC comme système de gestion de la migration allié à l'enregistrement des images faciales contribue à renforcer une perception négative des migrant-e-s en les associant à la criminalité. Une telle perception a un impact très négatif sur les migrant-e-s et la cohésion sociale.



- La CRS demande que **les principes de nécessité, de proportionnalité et de limitation de la finalité** soient toujours respectés afin que l'utilisation du système EURODAC par les autorités suisses soit conforme à ses obligations en termes de **protection des données et de respect des droits fondamentaux**.

L'**abaissement de l'âge de la prise d'empreintes digitales** est préoccupant. Bien que cette mesure vise à améliorer la protection des mineurs et à faciliter la recherche des membres de leur famille au sein de l'espace Schengen, cette modification comporte des risques pour le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, la protection des données et le respect du droit à la vie privée. De plus, la possibilité d'avoir recours à un degré proportionné de coercition à l'encontre des enfants pour s'assurer qu'ils respectent l'obligation de fournir leurs données biométriques est susceptible de violer les droits de l'enfant.

- La CRS recommande que les **données biométriques des mineurs** soient collectées par des **fonctionnaires formés** spécifiquement à la collecte des données biométriques des enfants, **d'une manière respectueuse de l'enfant et de son intérêt supérieur**.
- **Les mineurs doivent être accompagnés** d'un membre adulte de la famille ou d'un-e représentant-e **pendant toute la durée du prélèvement des données biométriques**.
- La CRS préconise qu'il ne **soit jamais fait recours à la coercition à l'égard des mineurs** dans le but d'enregistrer leurs données biométriques, étant donné que même lorsqu'elle a pour objectif la protection de l'enfant, la coercition à l'égard des enfants, quelle qu'en soit la forme, dans le contexte des procédures liées à la migration, constitue une violation des droits de l'enfant.

4. Règlement de l'UE sur le regroupement familial

La CRS estime que la Suisse doit saisir les opportunités offertes par le pacte de l'UE pour améliorer son système de protection, notamment en reprenant au niveau national des dispositions plus favorables pour la protection des personnes, même si celles-ci ne sont pas contraignantes pour elle.

Pour les bénéficiaires d'une protection, le **regroupement familial** est souvent le seul moyen de jouir du droit fondamental à la vie familiale dans un pays sûr. Il s'agit d'un instrument juridique ancré dans les traités internationaux, le droit européen et la législation suisse. Représentant la seule possibilité d'exercer leur droit à une vie familiale pour de nombreuses personnes, il est essentiel que cet instrument juridique tienne suffisamment compte de la situation spécifique des personnes bénéficiaires d'une protection et ne crée pas d'obstacles injustifiés.

La CRS estime que le cadre légal suisse ne répond que partiellement à cette exigence. Notre expérience montre que les dispositions légales relatives au regroupement familial sont disproportionnellement restrictives et que les personnes concernées se voient souvent refuser le droit à une vie familiale.

Dans l'UE, le regroupement familial des ressortissants de pays tiers est régi par **la directive de l'UE sur le regroupement familial**. Bien qu'elle puisse être améliorée, cette directive prévoit des dispositions plus favorables et respectueuses du droit à la vie familiale. Pour commencer, le regroupement familial y est considéré comme « *un moyen nécessaire pour permettre la vie en famille. Il contribue à la création d'une stabilité socioculturelle facilitant l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres, ce qui permet par ailleurs de promouvoir*



la cohésion économique et sociale, objectif fondamental de la Communauté énoncé dans le traité » (cons. 4), ce qui est positif et constructif.

Dans un but d'harmonisation de ses dispositions avec celles de l'UE, mais aussi en vue d'améliorer l'accès au regroupement familial, la CRS **recommande la reprise par la Suisse de certains aspects du règlement de l'UE sur le regroupement familial**. Elle estime que ces dispositions plus favorables sont dans l'intérêt de tous, car elles auraient un impact positif sur l'intégration des personnes et l'économie et la cohésion sociale.

Les CRS estime que les éléments suivants du règlement de l'UE devraient être repris dans le droit suisse :

- **Élargir le cercle des bénéficiaires**, en incluant la possibilité d'un regroupement familial avec :
 - a) les **ascendant-e-s en ligne directe** au premier degré, lorsqu'ils/elles sont à charge et qu'ils/elles sont privé-e-s du soutien familial nécessaire dans le pays d'origine.
 - b) les **enfants majeurs célibataires**, lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé (art. 4 al 2 de la directive)
 - c) du **partenaire non marié** ressortissant d'un pays tiers qui a avec le regroupant une relation durable et stable dûment prouvée (art. 4 al. 3)
 - d) d'autres membres de la famille d'un réfugié s'ils sont à sa charge (art. 10 al. 2)
- Élargir le cercle des bénéficiaires en tenant compte des **membres de la famille du/de la conjoint-e du/ de la regroupant-e**.
- Introduire un droit au **regroupement familial pour les réfugiés mineurs non accompagnés**, tel qu'il est prévu à l'article 9 alinéa 3 de la directive et incluant d'autres membres de la famille que les parents dans le cas où ceux-ci sont décédés ou qu'ils ne peuvent pas être retrouvés.
- Mentionner explicitement **au niveau de la loi** que les autorités veillent à prendre dûment en considération **l'intérêt supérieur de l'enfant mineur** au cours de l'examen de la demande (art. 5 al. 5).
- **Définir une durée maximale de procédure**, de 9 mois par exemple (art. 5 al. 4).
- **Fixer le niveau de preuve au niveau du Manuel Asile et Retour et de la Directive « Demande d'entrée en vue du regroupement familial »** en tenant compte des spécificités de la situation des personnes au bénéfice d'une protection. Il doit notamment être mentionné qu'en l'absence de pièce justificatives officielles, d'autres preuves alternatives de l'existence des liens familiaux doivent être appréciées et qu'une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives (art. 11 al. 2).



Coordination
contre l'exclusion
et la xénophobie
www.stopexclusion.ch

Réponse à la consultation relative à l'avant-projet concernant le pacte de l'UE sur la migration et l'asile

La Coordination contre l'exclusion et la xénophobie Stopexclusion répond à la consultation du Conseil fédéral concernant le pacte européen sur la migration et l'asile.

Nous dénonçons les durcissements drastiques que la Suisse souhaite introduire pour les personnes en demande de protection.

Nous refusons la poursuite du système de Dublin, a fortiori le renforcement de son application par la prolongation des délais de transfert Dublin, par des mesures de contrainte pouvant être appliquées aux enfants à partir de six ans, par exemple pour saisir leurs empreintes digitales ou pour les expulser vers les États membres présumés compétents.

En particulier, nous dénonçons un procédé de « filtrage » qui vise à organiser un blocage aux frontières de l'Europe des personnes en exil, à leur entassement dans des « hots spots » en vue de les trier : renvoyables versus accueillables. Il s'agit d'un procédé contraire aux droits humains et à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, indigne de pays dits « civilisés ».

Ajoutons que ce blocage aux frontières aura comme conséquences : une criminalisation de la migration, un risque accru de profilage racial, et une effroyable augmentation des dangers mortels et des violences sur les routes de l'exil.

La Coordination contre l'exclusion et la xénophobie Stopexclusion s'oppose donc à la reprise du pacte européen sur l'asile et aux durcissements inhumains qui l'accompagnent, y compris dans le système d'asile suisse.

UNHCR Empfehlungen zur Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpaketes in der Schweiz

1 Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des am 14. August 2024 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zur Umsetzung der für die Schweiz relevanten Teile des Asyl- und Migrationspaketes der Europäischen Union (EU)¹ Stellung zu nehmen.

Das von der EU am 14. Mai 2024 verabschiedete Asyl- und Migrationspaket (EU-Pakt)² beinhaltet eine umfangreiche Reform des europäischen Asyl- und Migrationsrechts. Auch wenn die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, sind einige dieser Änderungen für sie relevant. Dies betrifft in erster Linie die Weiterentwicklungen des Schengen Acquis, zu dessen Umsetzung die Schweiz als Schengen assoziierter Staat verpflichtet ist.³ Ferner enthält der Pakt Mechanismen, an denen Schengen assoziierte Staaten freiwillig teilnehmen können. Ausserdem enthalten verschiedene Rechtsinstrumente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems europäische gute Praktiken, die auch in der Schweiz von Interesse sein könnten. Hier ist zum Beispiel das bekannte Instrument des subsidiären Schutzes in der EU-Qualifikationsverordnung⁴ zu erwähnen ebenso wie neu eingeführte Regelungen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern und vulnerablen Personen.

Die nachfolgenden Empfehlungen nehmen vor allem auf die in diese Vernehmlassung aufgenommenen Gesetzesvorschläge Stellung, enthalten aber auch einige darüberhinausgehende Empfehlungen. Dabei konzentriert sich UNHCR auf die für die Schweiz relevanten Aspekte und verweist im Hinblick auf UNHCRs Position zum EU-Pakt und dessen Instrumente auf die allgemeinen

¹ Für eine Übersicht, siehe etwa https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_de.

² Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung vom 14. Mai 2024, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>.

³ Vgl. Art. 7 Abs. 2 lit. a erster Satz i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. März 2006 (SR 0.362.31). Siehe zudem etwa: <https://www.sem.ad-min.ch/sem/de/home/sem/rechtsetzung/eu-migrations-asylpakt.html>.

⁴ Verordnung (EU) 2024/1347 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, 32024R1347, <https://www.refworld.org/legal/reg-legislation/council/2024/en/148003>.

UNHCR Positionspapiere hierzu.⁵ Die Empfehlungen sind beschränkt auf Aspekte der Reform, die für Personen unter dem UNHCR Mandat relevant sind. Sie sind auch angesichts der Tatsache, dass es im Hinblick auf den EU-Pakt noch viele offene Rechtsfragen und offene Fragen der praktischen Umsetzung gibt, nicht abschliessend.

UNHCR hofft, dass diese Empfehlungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren als auch bei der praktischen Umsetzung der Vorschriften Beachtung finden.

2 Überprüfungsverordnung

Die Überprüfungsverordnung⁶ führt ein dem Asyl- und anderen Verfahren vorgelagertes Überprüfungsverfahren ein für Personen, welche die Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex nicht erfüllen. Das Verfahren kommt unabhängig davon zur Anwendung, ob eine Person einen Asylantrag stellen will oder nicht. Es wird an den Aussengrenzen der EU- bzw. Schengen-Mitgliedstaaten durchgeführt oder, sofern dies nicht geschehen ist, nachrangig im Inland. Anhand der Erhebung der Identität und weiterer erster Informationen wird bestimmt, welchem Verfahren die Person (Asyl-, Rückkehr-, anderweitig) zugeführt werden soll. Zudem findet ein Sicherheits- sowie ein Gesundheits- und Vulnerabilitätscheck statt. Während dieser Zeit gelten die Betroffenen als nicht in das EU-Staatsgebiet eingereist. Verschiedene Sicherheitsmechanismen sollen eine qualitativ hochwertige und mit dem internationalen und EU-Recht konforme Umsetzung sicherstellen. Hierzu gehört auch die Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus.

Die Überprüfungsverordnung ist von der Schweiz in Gänze umzusetzen. Sie bringt für das Schweizer Asylsystem zwei Neuerungen: die Einführung eines dem Asylverfahren vorgelagerten Überprüfungsverfahrens und ein Monitoring, um die korrekte Umsetzung des Überprüfungsverfahrens sicherzustellen. Beides ist aus Sicht von UNHCR grundsätzlich zu begrüßen. Die Einführung eines derartigen Überprüfungsverfahrens wurde von UNHCR bereits 2006 in seinem 10-Punkte Plan zur besseren Bewältigung gemischter Bevölkerungsbewegungen empfohlen.⁷ Denn ein solches kann eine rasche vorläufige Identifizierung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse ermöglichen und Personen ihren Bedürfnissen entsprechend unterschiedlichen Verfahren zuweisen. Ferner kann es auch zu einer raschen Durchführung der nachfolgenden Verfahren beitragen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Vorüberprüfung mit der notwendigen Expertise durchgeführt wird und die formellen Verfahren, sei es das Asylverfahren oder andere, lediglich vorbereitet und nicht ersetzt.

⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR's 2024 Recommendations for the Belgian and Hungarian Presidencies of the Council of the European Union (EU)*, 10. Januar 2024, <https://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/en/147081>.

⁶ Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, 32024R1356, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148013>.

⁷ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, Januar 2007, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2007/en/115892>; siehe betreffend Empfehlungen zur praktischen Umsetzung: UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action*, Februar 2011, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2011/en/78406>.

2.1 Umsetzungspläne in der Schweiz

Da die Schweizer Landesgrenzen keine Schengen Aussengrenzen sind, beschränkt sich die Anwendung der Überprüfungsverordnung auf die illegale Einreise an Flughäfen, insbesondere an den beiden Flughäfen Zürich und Genf und auf Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, aufgegriffen werden, und ein solches Verfahren nicht bereits an einer EU-Aussengrenze durchlaufen haben. Ein Überprüfungsverfahren findet ausnahmsweise bei im Hoheitsgebiet der Schweiz aufgegriffenen Personen nicht statt, wenn eine unmittelbare Rückübernahme durch die EU-Länder erfolgen kann, mit denen die Schweiz ein Rückübernahmeabkommen hat.⁸

Die Umsetzungsbestimmungen der Schweiz sehen vor, dass die Verantwortung für die Durchführung des Überprüfungsverfahrens bei den Kantonen (Art. 9b VE-AIG) liegt,⁹ wobei möglicherweise bei Übertragung der Kompetenzen dies aber teilweise dem BAZG zufällt. Wird allerdings vor Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch eingereicht, wird die Überprüfung vom SEM durchgeführt, entweder im Rahmen des Flughafens- oder des regulären Asylverfahrens (Art. 9c Abs. 4 VE-AIG und Art. 26 Abs. 1^{bis} VE-AIG). Die Überprüfung umfasst eine vorläufige Gesundheitskontrolle, eine vorläufige Prüfung der Schutzbedürftigkeit, die Identifizierung und Verifizierung der Identität, Erfassung der biometrischen Daten in Eurodac sowie falls dies noch nicht erfolgt ist, eine Sicherheitskontrolle und das Ausfüllen des Überprüfungsformulars. Sie endet mit der Zuweisung an das geeignete Verfahren.

Um die Fiktion der Nichteinreise durchzusetzen, verfügt das SEM eine Einreiseverweigerung, welche die Dauer der Überprüfung und des Asylverfahrens umfasst. Die zuständige Behörde im Kanton kann bei Verletzung der Mitwirkungspflicht, Gefahr von Untertauchen oder Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung die kurzfristige Festhaltung anordnen (Art. 73 VE-AIG). Eine Überprüfung durch eine richterliche Behörde ist auf Antrag möglich. Die Dauer der Festhaltung beträgt höchstens sieben Tage beim Verfahren am Flughafen i.S.v. Art. 9b Abs. 1 VE-AIG, vier Tage in Fällen von Art. 9b Abs. 4 VE-AIG und drei Tage bei Überprüfungen im Hoheitsgebiet im Sinne von Art. 9c VE-AIG.

Es wird ein unabhängiger Überwachungsmechanismus (Art. 21b VE-AsylG¹⁰ und Art. 9d VE-AIG) eingerichtet. Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere die Überwachung der Einhaltung des *Non-Refoulement*-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft. Der Bundesrat bestimmt die Institution, die diese Aufgabe übernimmt.

⁸ Dies sind Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien und Ungarn (Art. 64c Abs. 1 lit. a AIG).

⁹ Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

¹⁰ Vorentwurf zum Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).

2.2 UNHCR-Empfehlungen zur Umsetzung in der Schweiz

2.2.1 Identifikation besonderer Bedürfnisse

Ein wichtiges Element der Überprüfung ist die vorläufige Identifikation besonderer Bedürfnisse (siehe insbesondere Art. 12 Überprüfungsverordnung). Das Schweizer Asylverfahren beinhaltet bereits verschiedene Mechanismen zu deren Identifikation und Berücksichtigung. UNHCR und andere Akteure haben jedoch wiederholt darauf hingewiesen, dass es hier weiterhin Handlungsbedarf gibt.¹¹ Dass die Identifikation besonderer Bedürfnisse trotz erfolgter Verbesserungen immer noch nicht durchgehend erfolgt, zeigen auch eine Reihe von nationalen sowie internationalen Gerichtsentscheiden, in denen dies gerügt wird.¹² UNHCR sieht daher das Überprüfungsverfahren bei Asylsuchenden als Chance, die bereits vorhandenen Mechanismen zur Identifikation und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse auszubauen und weiter zu verbessern.

Hierfür ist es jedoch notwendig, dass die Vulnerabilitätsprüfung explizit in der Auflistung der Bestandteile der Überprüfung aufgenommen wird. Der Gesetzesentwurf enthält hierauf jedoch keinen Hinweis. Anders als in der Überprüfungsverordnung, ist gemäss Art. 9b Abs. 2 lit. c VE-AIG sowie Art. 21a Abs. 4 lit. b und Art. 26 Abs. 1^{quater} lit. b VE-AsylG eine Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» erforderlich. Da im erläuternden Bericht dagegen von der Prüfung der Vulnerabilität gesprochen wird, ist davon auszugehen, dass damit das gleiche gemeint ist. Dennoch hält UNHCR den Begriff der Prüfung der Schutzbedürftigkeit für missverständlich. Dieser könnte auch als Verweis auf Prüfung der Schutzbedürftigkeit als Flüchtling missverstanden werden, welche jedoch erst im Asylverfahren geprüft wird. UNHCR regt deshalb an, die Terminologie in den Schweizer Gesetzesbestimmungen mit der Überprüfungsverordnung in Einklang zu bringen.

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Vulnerabilitätsprüfung hat die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) verschiedene nützliche Tools¹³ entworfen, um den Mitgliedstaaten die Identifikation besonderer Bedürfnisse zu erleichtern. UNHCR empfiehlt zu prüfen, inwieweit diese für die Identifikation besonderer Bedürfnisse in der Schweiz genutzt werden können.

2.2.2 Standards des Überprüfungsverfahrens

Die Überprüfungsverordnung enthält Standards für die Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens, einschliesslich der Vulnerabilitätsprüfung. Hier gehören unter anderem ausreichend und qualifiziertes Personal und Ressourcen, Zugang zu Information für die Betroffenen, Sicherstellen

¹¹ Siehe beispielsweise Angela Stettler, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen im neuen schweizerischen Asylverfahren: Problemaufriss und erste Empfehlungen, August 2020, <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2020/en/123329>, sowie ferner UNHCR, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>.

¹² UNHCR, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren (BAZ), November 2023, S. 9 f., <https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2023/11/20231106-UNHCR-Empfehlungen-zur-Unterbringung-in-den-BAZ.pdf>.

¹³ Dazu gehört beispielsweise ein Instrument zur Identifikation von Menschen mit besonderen Bedürfnissen: <https://ipsn.euaa.europa.eu/de>, sowie ein Tool zu dessen Assessment (auf Englisch und Italienisch verfügbar): <https://snva.euaa.europa.eu/>, und ein Dokument mit Standards, guten Praktiken und Indikatoren: <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-vulnerability-operational-standards-and-indicators#reciteEnable>.

eines angemessenen Lebensstandards während der Überprüfung, Zugang zu NGOs und Rechtsvertretern, Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse sowie der Schutz von Kindern und ihren Rechten.

Nicht alle dieser Standards sind ausdrücklich im Gesetzesentwurf des Umsetzungserlasses erwähnt. In den Art. 9b Abs. 2 VE-AIG und Art. 21a Abs. 4 VE-AsylG findet sich der Hinweis, dass sich «das Verfahren zur Durchführung der Überprüfung [...] nach der Verordnung (EU) 2024/1356 [richtet].» Dieser Verweis fehlt jedoch etwa gänzlich bei Art. 26 Abs. 1^{quater} VE-AsylG. Ausserdem ist fraglich, ob ein solch allgemeiner Hinweis ausreichend ist. Obschon die Standards der Überprüfungsverordnung auch ohne ausdrückliche Erwähnung in der Schweiz umgesetzt werden müssen, sollte sich die Vernehmlassungsvorlage ausdrücklich hierzu äussern respektive damit auseinandersetzen, wie diese Grundsätze in der Schweiz umgesetzt werden können. Dies insbesondere deshalb, weil das Überprüfungsverfahren an verschiedenen Orten und durch verschiedene Akteure durchgeführt wird. Es braucht deshalb eine einheitliche Regelung, welche die Standards des Überprüfungsverfahrens auf den Kontext in der Schweiz angepasst vorsieht. Nur so kann eine einheitliche Handhabung für die gesamte Schweiz sichergestellt werden. UNHCR empfiehlt daher im Allgemeinen, die Grundzüge der Standards für die Ausgestaltung des Überprüfungsverfahrens auf Gesetzesstufe festzuhalten, sowie diese im Nachhinein auf Verordnungstufe oder mittels Weisungen zu konkretisieren. Darauf, was dies im Konkreten bedeutet, wird nachfolgend eingegangen.

Qualifiziertes Personal

Die Identifikation von besonderen Bedürfnissen kann herausfordernd sein. Besondere Bedürfnisse sind nicht immer leicht ersichtlich und werden von den Betroffenen nicht unbedingt nach aussen kommuniziert. Personen, die mit der Aufgabe betraut sind, besondere Bedürfnisse zu erkennen, benötigen deshalb Fachwissen etwa darin, welche Anzeichen für deren Vorhandensein sprechen, wie mit Betroffenen in einer sensiblen Weise umgegangen werden kann und wie besonderen Bedürfnissen gerecht werden kann.

Die Überprüfungsverordnung legt daher explizit fest, dass die Überprüfung durch qualifiziertes Personal durchgeführt werden muss. Für die Vulnerabilitätsprüfung soll «spezialisiertes und für diesen Zweck geschultes Personal» eingesetzt werden, welches in der Lage sein muss, Anzeichen dafür zu erkennen, dass eine Person «ein Staatenloser, vulnerabel, oder Opfer von Folter oder unmenschlicher Behandlung sein könnte oder besondere Bedürfnisse hat.» Die Gesundheitsüberprüfung muss durch Personal mit medizinischem Fachwissen durchgeführt werden. Das Personal, welches die Überprüfung bei Kindern durchführt, muss eine entsprechende Ausbildung im Umgang mit Kindern aufweisen. Ausserdem ist vorgesehen, dass die Expertise von Fachleuten hinzugezogen werden kann (Art. 12 Abs. 3 Überprüfungsverordnung).

Diese Bestimmungen stellen zentrale Grundsätze für die Umsetzung des Überprüfungsverfahrens in den Mitgliedstaaten fest. Dennoch beschränkt sich der Entwurf auf die Klarstellung der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen für die Durchführung des Verfahrens. Hier sind unbedingt weitergehende Regelungen und Vereinbarungen notwendig. Die praktische Umsetzung, einschliesslich der Grundanforderungen an die Ausbildung, sollte detail-

liert diskutiert und geregelt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch in den Bereichen Gesundheit und vor allem Vulnerabilität schweizweit eine der Überprüfungsverordnung entsprechende Überprüfung stattfindet.

Die grundsätzlichen Überlegungen zur Sicherstellung dessen, dass die Überprüfung von qualifiziertem Personal durchgeführt wird, sollten in Bezug auf die vorgeschlagene Kompetenzverteilung erfolgen und können etwa bestehende Ressourcen einbeziehen. In den BAZ etwa ist eine Basis an notwendigem Fachpersonal und Expertise vorhanden, zu dessen Alltagsaufgaben die Identifikation besonderer Bedürfnisse bereits gegenwärtig gehört. Diese Basis könnte ausgebaut und dafür eingesetzt werden, entsprechendes Personal bereitzustellen resp. auszubilden. Zudem können systematische Überlegungen dazu angestellt werden, wie in der Schweiz tätige Fachorganisationen und deren Expertise beigezogen werden könnten.

Offen bleibt, wie eine Überprüfung sichergestellt werden soll, die den Anforderungen der Überprüfungsverordnung sowie flüchtlings- und menschenrechtlichen Standards entspricht, wenn diese nicht durch das SEM, sondern durch BAZG, Polizei oder eine andere kantonale Stelle durchgeführt wird. Diese Stellen führen bereits jetzt Aufgaben wie Identitätsüberprüfung und Sicherheitskontrolle durch, so dass davon auszugehen ist, dass sie für diese Bestandteile der Überprüfung die notwendigen Fallkenntnisse aufweisen. Die Gesundheitskontrolle oder Vulnerabilitätsprüfung dagegen wären neue Aufgaben, für die möglicherweise entsprechende Strukturen ganz neu aufgebaut werden müssten.

Kindesschutz

Ein weiterer wichtiger Bereich, dem die Überprüfungsverordnung grossen Wert beimisst, ist der Kindesschutz. Kinder sind zwar von der Überprüfung nicht ausgenommen, jedoch stellen eine Reihe verbindlicher Mindestgarantien die Wahrung ihrer Rechte sicher. Zu diesen sichernden Massnahmen gehören unter anderem die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Art. 13 Abs. 1 Überprüfungsverordnung), die Bereitstellung kindgerechter Informationen und der Zugang zu kulturellen Vermittlungsdiensten (Art. 11 Abs. 3 Satz 3 Überprüfungsverordnung) sowie die Notwendigkeit, die nationalen Kindesschutzbehörden bei Bedarf bei der Überprüfung hinzuzuziehen (Art. 8 Abs. 9 Überprüfungsverordnung). Für unbegleitete Kinder muss zudem eine Vertretung bzw. eine Person, die für den Schutz des Kindeswohls zuständig ist, benannt werden. Diese muss die notwendige Fachexpertise besitzen (Art. 13 Abs. 3 Überprüfungsverordnung).

Die Umsetzungsbestimmungen der Schweiz sehen nicht alle dieser Mindestgarantien vor. Da es sich jedoch um zentrale Aspekte handelt, empfiehlt UNHCR, sie in das Gesetz aufzunehmen oder zumindest einen ausdrücklichen Verweis auf die in der EU-Richtlinie enthaltenen Mindeststandards vorzusehen. Ferner sind weitere, detaillierte Regelungen auf Verordnungs- oder Weisungsebene erforderlich, um die praktische Umsetzung dieser Kindesschutzstandards sicherzustellen. Beispielsweise empfiehlt es sich zu regeln, welche Behörde für die Bereitstellung kindgerechter Informationen zuständig ist oder wie der Einbezug von Kindesschutzbehörden ausgestaltet werden kann.

Dies betrifft unter anderem die Verpflichtung der Bestellung einer Vertretung für unbegleitete Kinder (nachfolgend UMA) resp. einer Person, die für «den Schutz des Wohls und des allgemeinen

Wohlergehens» zuständig ist. Der erläuternde Bericht äussert sich zu dieser Pflicht nur im Hinblick auf Fälle, in denen ein resp. eine UMA am Flughafen vor Beginn des Überprüfungsverfahrens ein Asylgesuch stellt und dann für das Überprüfungsverfahren dem SEM übergeben wird.¹⁴ Für unbegleitete Kinder, auf die Art. 9c VE-AIG Anwendung findet (Durchführung der Überprüfung im Hoheitsgebiet), fehlt dieser Hinweis, da Art. 9c Abs. 4 VE-AIG direkt auf Art. 26 Abs. 1^{bis} VE-AsylG verweist. Es empfiehlt sich, im AsylG die Verpflichtung zur Bestellung einer Vertretung explizit zu regeln. Ausserdem sollte in jedem Fall auch in den Erläuterungen zu Art. 26 Abs. 1^{bis} VE-AsylG erwähnt werden, dass diese für sämtliche Überprüfungsverfahren und nicht nur am Flughafen gilt.

Nicht klar ist ferner, wie sich die vorgeschlagene Vertretungsregelung während des Überprüfungsverfahrens mit der späteren Vertretung während eines allfälligen Asylverfahrens verbinden lässt. Der erläuternde Bericht scheint nicht auszuschliessen, dass für das Überprüfungsverfahren und das darauffolgende Asylverfahren unterschiedliche Vertrauenspersonen eingesetzt werden. Dies würde bedeuten, dass UMAs von einer Vertretung zur anderen gereicht werden, was weder sinnvoll noch im Sinne des Kindeswohls ist. Dabei weist Art. 13 Abs. 3 Überprüfungsverordnung darauf hin, dass hierfür die gleiche Vertretung, die bereits im Rahmen der Aufnahmerichtlinie ernannt werden muss, zuständig sein soll, und Art. 13 Abs. 4 Überprüfungsverordnung, dass Handwechsel zu vermeiden sind.

UNHCR empfiehlt daher, dass für UMAs während des Überprüfungsverfahrens eine Vertrauensperson eingesetzt wird, welche die Begleitung auch im späteren Asylverfahren weiterführen kann. Dies korrespondiert auch am besten mit der jetzigen Regelung, der zu Folge die Vertrauensperson auch bereits für die Vorbereitungsphase zuständig ist. Um für eine einheitliche Regelung zu sorgen, sollte bereits in Art. 21a resp. Art. 26 VE-AsylG vorgesehen werden, dass diese Rolle von den Rechtsvertretungen übernommen wird. Somit wird auch den Kantonen, welche gemäss Art. 9b Abs. 7 und Art. 9c Abs. 7 VE-AIG für die Durchführung der Überprüfung zuständig bleiben, auch wenn während dieser ein Asylgesuch gestellt wird, eine klare Regelung angeboten.

Ebenfalls empfiehlt es sich auf Gesetzes- oder Verordnungsebene zu klären, dass die im Überprüfungsverfahren gewonnenen Informationen vorläufigen Charakter haben. Auch bei Zweifel an der Minderjährigkeit sollten Personen, die angeben, minderjährig zu sein, bis zum Abschluss eines förmlichen Altersfeststellungsverfahrens als Kinder behandelt werden (siehe auch unten unter Beschwerde).

Informationspflicht, Rechtsberatung und -vertretung

Gemäss Art. 8 Abs. 6 und Art. 11 Überprüfungsverordnung müssen Personen im Überprüfungsverfahren effektiven Zugang zu Beratungsleistungen und Information haben. Dies soll sicherstellen, dass die betroffenen Personen ihre Rechte während des Verfahrens – inklusive dem Recht, ein Asylgesuch zu stellen – kennen sowie die möglichen Ausgänge des Überprüfungsverfahrens. Zudem ist es zentral, dass Personen während des Verfahrens wissen, welche Informationen von

¹⁴ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, S. 206 zu Art. 21a Abs. 1 und 2 VE-AsylG.

ihnen gefordert werden und weshalb diese wichtig sind. Sämtliche Informationen sollten in kindgerechter Ausführung vorliegen (Art. 11 Abs. 3 Satz 3 Überprüfungsverordnung).

Dies könnte unter anderem dadurch gewährleistet werden, dass zumindest asylsuchende Personen bereits während des Überprüfungsverfahrens Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und Vertretung haben. Dies entspräche auch dem bewährten, gegenwärtigen System.¹⁵ Mandatierte Rechtsberatung und Vertretung stellen nicht nur sicher, dass die Rechte der Asylsuchenden gewahrt werden, sondern sie tragen erwiesenermassen zur Beschleunigung und Effizienz des Verfahrens bei.¹⁶ Auch für die Sicherstellung der gesetzlichen Vertretung für Kinder wäre dies die beste Lösung.

Ferner muss gewährleistet sein, dass Organisationen, die Beratungsleistungen anbieten, effektiven Zugang zu den Personen während des Überprüfungsverfahrens haben. Da das Überprüfungsverfahren theoretisch an einer Vielzahl von Orten durchgeführt werden kann und von kurzer Dauer ist, braucht es schweizweite Überlegungen dahingehend, wie dieser Zugang effektiv ausgestaltet werden kann.

UNHCR empfiehlt deshalb, die unentgeltliche Rechtsvertretung auf das Überprüfungsverfahren zu erweitern und bereits im Gesetz die Grundlagen für die Information entsprechend Art. 11 Überprüfungsverordnung sowie den Zugang von Organisationen mit Beratungsdienstleistungen vorzusehen.

Beschwerdemöglichkeiten

Der Gesetzentwurf sieht ebenso wie die Überprüfungsverordnung keine Beschwerdemöglichkeit gegen die Überprüfung bzw. deren Ergebnisse vor, sondern lediglich gegen die Zuweisungsverfügung zur Unterkunft während der Überprüfung und gegen die Einreiseverweigerung. Drittstaatsangehörigen muss ansonsten lediglich die Möglichkeit gegeben werden, den Behörden mitzuteilen, dass die Informationen, die während der Überprüfung zusammengestellt wurden, korrekt sind. Dies ist nur dann mit den Anforderungen des EGMR an den effektiven Rechtsschutz¹⁷ vereinbar, wenn die Überprüfung Entscheiden lediglich vorbereitet, aber nicht selbst trifft.

Dies bedeutet unter anderem, dass die Überprüfung nicht zu einem Ausschluss vom Asylverfahren führen darf und auch nicht zur abschliessenden Bewertung von Vulnerabilitäten. Dies muss den entsprechenden formellen Verfahren vorbehalten bleiben. Ausserdem ist sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Überprüfung auch in der Praxis lediglich als vorläufig betrachtet werden und im Laufe des formellen Verfahrens ergänzt bzw. geändert werden können. Hierfür ist es wichtig, dass die Betroffenen und ihre Rechtsvertretungen Zugang zu allen mit Hilfe der Überprüfung zusammengestellten Informationen erhalten.

¹⁵ Vgl. etwa Art. 102h und 102j AsylG.

¹⁶ UNHCR, UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, März 2019, S. 1, https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2019/04/CH_20190409-UNHCR-CH-Empfehlungen-Rechtsschutz.pdf.

¹⁷ Siehe etwa den Entscheid des EGMR Al-Nashif Gegen Bulgarien, 50963/99, vom 20. Juni 2002, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/echr/2002/en/43292>, § 130 ff.

Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Vorabprüfung im Hinblick auf das Asylverfahren und die Identifikation lediglich vorläufig sind, regt UNHCR an, dies entweder im Gesetz oder in den Weisungen klarzustellen. Dies ist besonders wichtig, wenn die Überprüfung nicht durch das SEM durchgeführt wird.

Freizügigkeitsbeschränkungen und Haft

Die Überprüfungsverordnung erfordert nicht, dass Personen während des Überprüfungsverfahrens inhaftiert werden, schliesst eine Inhaftierung aber auch nicht aus und verweist diesbezüglich auf die Regelungen der Rückkehrrichtlinie.¹⁸ Die Erwägungsgründe stellen klar, dass Personen im Überprüfungsverfahren nur als letztes Mittel inhaftiert werden dürfen, wenn ihre Verfügbarkeit auf keine andere Weise sichergestellt werden kann.¹⁹

UNHCR begrüsst, dass die Überprüfungsverordnung keine systematische Inhaftierung vorsieht, bedauert aber, dass die Überprüfungsverordnung keine stärkeren Sicherheitsmechanismen enthält, die eine systematische Inhaftierung in der Praxis, insbesondere von Familien und Personen mit besonderen Bedürfnissen, verhindern. Wo Haftgründe vorliegen, ermutigt UNHCR die Mitgliedstaaten Haftalternativen zu prüfen, wie zum Beispiel die Anordnung in bestimmten Aufnahmezentren zu wohnen, Beschränkungen der Freizügigkeit auf ein bestimmtes Gebiet oder Meldeauflagen verbunden mit der Unterstützung für Asylsuchende, sich aktiv in das Verfahren einzubringen. Auch diese Alternativen zur Haft müssen allerdings anwendbaren Menschenrechtsstandards genügen.

Positiv zu bewerten ist, dass der Vernehmlassungsentwurf ebenfalls keine systematische Inhaftierung aller Personen, die einer Überprüfung unterliegen, vorsieht. Die Durchführung der Überprüfung geht dennoch mit Freiheitseinschränkungen von unterschiedlicher Stärke einher, die bis zur Haft reichen können. So müssen sich die Betroffenen im BAZ aufhalten, beim BAZG oder bei der für die Überprüfung zuständigen Stelle. Ausserdem ermächtigt Art. 73 VE-AIG neu die zuständigen Behörden dazu, eine kurzfristige Festhaltung für Personen während des Überprüfungsverfahrens anzuordnen. Art. 73 Abs. 1 lit. d VE-AIG sieht die Gründe hierfür vor, namentlich eine Verletzung der Mitwirkungspflichten, Gefahr des Untertauchens oder ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Damit diese Ermächtigung nicht dazu führt, dass Personen systematisch festgehalten werden, müssen diese Gründe restriktiv ausgelegt und Haftalternativen geprüft werden (siehe Abschnitt oben). Bei Asylsuchenden kommt die Unterbringung im BAZ oder einem kantonalen Zentrum in Betracht. Betreffend die Dauer der Festhaltung sieht Art. 73 Abs. 2^{bis} VE-AIG vor, dass diese maximal für die gesamte Dauer des Überprüfungsverfahrens angeordnet werden kann. UNHCR empfiehlt, in dieser Bestimmung entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung festzuhalten, dass die Festhaltung nur für die Dauer der notwendigen Abklärungen aufrechterhalten werden kann, und zudem zeitlich nicht über das hinausgehen soll, was hierzu erforderlich ist.²⁰ Schliesslich sollten Personen, bei denen eine Festhaltung angeord-

¹⁸ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, 32008L0115, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2008/en/64263>.

¹⁹ Vgl. Erwägungsgrund 11 der Überprüfungsverordnung.

²⁰ Vgl. etwa BGE 140 II 1, 6, E. 5.4.2.

net wird, ausreichende Informationen in einer für sie verständlichen Weise über ihre Beschwerdemöglichkeiten gegen die Festhaltung erhalten. Dies ist auch deswegen besonders wichtig, da eine Überprüfung der Rechtmässigkeit der Festhaltung nur auf Gesuch stattfindet (Art. 73 Abs. 5 AIG).

Bei Asylsuchenden, die sich im Flughafenverfahren befinden, führt die Überprüfung ferner dazu, dass die Zeit der Festhaltung am Flughafen, die als Haft einzuordnen ist,²¹ verlängert wird. Es ist daher wichtig, das Verfahren möglichst rasch durchzuführen. Bei Vorliegen von besonderen Bedürfnissen kann allenfalls die Durchführung des Verfahrens in einem BAZ angesagt sein.

UNHCR empfiehlt, Kinder von der kurzfristigen Festhaltung im Rahmen des Überprüfungsverfahrens gänzlich auszuschliessen und dies in Art. 73 VE-AIG vorzusehen, um eine schweizweit einheitliche Handhabung sicherzustellen.

2.2.3 Unabhängiger Überwachungsmechanismus

UNHCR hat auch in der Schweiz wiederholt darauf hingewiesen, dass sowohl interne als auch externe Kontrollmechanismen wichtig sind für die Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität des Asylverfahrens sowie einer schweizweiten, einheitlichen Anwendung. Deshalb begrüsst UNHCR die Einführung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus durch die Überprüfungsverordnung.

Der Umsetzungserlass der Schweiz regelt in Art. 21b VE-AsylG Grundzüge des Überwachungsmechanismus. Art. 21b Abs. 1 VE-AsylG übernimmt weitgehend den Beschrieb des Tätigkeitsbereichs, wie er in Art. 10 Abs. 2 lit. a der Überprüfungsverordnung vorgesehen ist. Warum der zweite Teil dieses Beschriebs, namentlich Art. 10 Abs. 2 lit. b, weggelassen worden ist, ergibt sich nicht aus dem erläuternden Bericht. UNHCR empfiehlt deshalb, Art. 21b Abs. 1 VE-AsylG dahingehend zu ergänzen, dass zu den Aufgaben des Überwachungsmechanismus ebenfalls insbesondere gehört, sicherzustellen, dass fundierte Anschuldigungen von Grundrechtsverstössen wirksam und unverzüglich untersucht werden, erforderliche Ermittlungen ausgelöst sowie der Fortgang der Ermittlungen überwacht wird.

Zudem empfiehlt UNHCR, dass die Schweiz von der in Art. 10 Abs. 2 Überprüfungsverordnung genannten Option Gebrauch macht, internationale und nichtstaatliche Organisationen sowie öffentliche Stellen in den Überwachungsmechanismus miteinzubeziehen. Dies einerseits für die nähere Konkretisierung der Aufgaben und Arbeitsweisen des Mechanismus sowie bei dessen operationellen Durchführung. Einschlägige Fachorganisationen wären etwa die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter, die Schweizerische Menschenrechtsinstitution sowie UNHCR.

Schliesslich empfiehlt UNHCR, die in Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG vorgesehene Delegation an den Bundesrat, um den genaueren Beschrieb der Arbeitsbereiche und -weise zu erweitern.

²¹ Vgl. Urteil des EGMR Amuur gegen Frankreich vom 25. Juni 1996, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/echr/1996/en/120333>.

UNHCR regt an, zu prüfen, ob ein solcher Mechanismus, wenn er einmal eingerichtet ist, in Zukunft auch mit der externen Überwachung der für das Asylverfahren geltenden Standards beauftragt werden könnte bzw. insoweit dies nicht möglich ist, dort ein ähnliches Instrument eingeführt werden könnte.

UNHCR empfiehlt:

Inhalt und Ausgestaltung der Überprüfung

- Die Terminologie in Art. 9b Abs. 2 lit. c VE-AIG sowie Art. 21a Abs. 4 lit. b und Art. 26 Abs. 1^{quater} lit. b VE-AsylG an die Überprüfungsverordnung anzupassen und den Begriff «Prüfung der Schutzbedürftigkeit» durch den Begriff «Prüfung der Vulnerabilität» zu ersetzen.
- Für Asylsuchende den Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung bereits während des Überprüfungsverfahrens zu garantieren.
- Im Gesetz klarzustellen, dass die Ergebnisse der Überprüfung für das Asylverfahren und die Identifikation besonderer Bedürfnisse keine Bindungswirkung entfalten.
- Zu prüfen, inwieweit die von der EUAA für die Vulnerabilitätsprüfung entwickelten Tools in der Schweiz zur Anwendung gelangen können.

Kinder

- Handwechsel bei UMAs dadurch zu vermeiden, dass während des Überprüfungsverfahrens bereits dieselbe Vertrauensperson resp. Rechtsvertretung zum Einsatz gelangt, wie später während des Asylverfahrens.

Einreiseverweigerung

- Die Einreiseverweigerung nicht über den in der Überprüfungsverordnung vorgesehenen Rahmen auszuweiten und auf die Dauer das Überprüfungsverfahren zu beschränken.
- Dafür Sorge tragen, dass die Einreiseverweigerung für Personen, die Asyl oder eine vorläufige Aufnahme erhalten und in der Schweiz verbleiben, keine negativen Konsequenzen hat.

Kurzfristige Festhaltung

- Die Gründe für eine kurzfristige Festhaltung restriktiv auszulegen und systematisch Alternativen zur Inhaftierung zu prüfen.
- Im Gesetz festzuhalten, dass die kurzfristige Festhaltung nur für die Dauer der notwendigen Abklärungen aufrechterhalten werden kann.
- Personen, bei denen eine Festhaltung angeordnet wird, ausreichende Informationen in einer für sie verständlichen Weise über ihre Beschwerdemöglichkeiten gegen die Festhaltung zu vermitteln.
- Eine kurzfristige Festhaltung von Minderjährigen gesetzlich auszuschliessen.

Notwendige Konkretisierungen

- Eine effektive Umsetzung der in der Überprüfungsverordnung enthaltenen Standards sicherzustellen, dadurch, dass wesentliche Standards in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden, bzw. in den gesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich auf die entsprechende Regelung in der Überprüfungsverordnung verweisen wird.
Hierzu gehören beispielsweise:
 - die Durchführung der Überprüfung an einem angemessenen und geeigneten Ort;
 - spezifische Massnahmen zu treffen, um das Verfahren kinderfreundlich auszugestalten;
 - nur Personal zur Durchführung der Überprüfung zuzulassen, welches hinreichend geschult ist;
 - insbesondere nur qualifiziertes medizinisches Personal für die Gesundheitskontrolle zuzulassen und bei Kindern nur Personal die Überprüfung durchführen zu lassen, welches im Umgang mit Kindern geschult ist;
 - die Gewährung eines effektiven Zugangs von Organisationen und Personen, die Beratungsleistungen erbringen, während des Überprüfungsverfahrens, sowie dass diese bei den Vulnerabilitätsprüfungen unterstützend tätig werden dürfen.
- Den Bundesrat zum Erlass von verschiedenen Spezifizierungen in einer Verordnung zu ermächtigen, insbesondere Art. 21b Abs. 2 VE-AsylG dahingehend zu ergänzen, dass der Bundesrat in einer Verordnung die Arbeitsbereiche und Arbeitsweisen des Überwachungsmechanismus regeln wird.

3 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (AMMR) und Krisenverordnung

3.1 Grundzüge der Verordnungen

Die Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (AMMR)²² setzt sich zusammen aus Regelungen zur Entwicklung einer gemeinsamen EU internen und externen Asyl- und Migrationsstrategie, der Etablierung eines Solidaritätsmechanismus sowie den Nachfolgeregelungen der gegenwärtigen Dublin-III Verordnung.²³ Die Krisenverordnung²⁴ erlaubt vorübergehend von einigen in der AMMR, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmeleitlinie festgelegten Standards abzuweichen.²⁵ Die Schweiz ist lediglich verpflichtet, die Regelungen zur Fortentwicklung des Dublin-

²² Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, 32024R1351, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148011>.

²³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments 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 (Neufassung), 32013R0604, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2013/en/14874>.

²⁴ Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, 32024R1359, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148015>.

²⁵ Und auch von für die Schweiz nicht verbindlichen Standards der Asylverfahrensverordnung und Aufnahmeleitlinie.

Systems und diejenigen Regeln der Krisenverordnung zu übernehmen, welche die AMMR betreffen.

Nachfolgend wird zuerst auf die Umsetzung der für die Schweiz verbindlichen Regelungen eingegangen. Dabei beschränkt sich die Stellungnahme im Wesentlichen auf Schweiz spezifische Umsetzungsregelungen. Da die AMMR und die Krisenverordnung direkt anwendbar sind, bleiben die notwendigen Änderungen auf Gesetzesebene gering. Um die praktische Umsetzung der AMMR sicherzustellen bzw. zu erleichtern, sind jedoch nach Auffassung von UNHCR weitere Regelungen und Spezifizierungen auf Verordnungs- bzw. Weisungsebene notwendig oder zumindest hilfreich. Auch hierauf wird, wenn auch nicht im Detail, hingewiesen. Anschliessend folgen Empfehlungen für die Schweiz im Hinblick auf die für sie nicht verbindlichen Bestandteile der AMMR – die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationsstrategie und den neu eingeführten Solidaritätsmechanismus.

3.2 UNHCR Empfehlungen zur Umsetzung in der Schweiz

3.2.1 Bestimmung des für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaates

Im Hinblick auf die Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaates übernimmt die AMMR die Grundprinzipien der gegenwärtigen Dublin-III-Verordnung. Zu den wichtigsten durch die AMMR eingeführten Änderungen gehören Massnahmen zur Einschränkung der Sekundärmigration, insbesondere durch Verlängerung der Fristen, währenddessen ein einmal zuständiger Asylstaat zuständig bleibt, sowie erweiterte Möglichkeiten der Inhaftierung, Einführung von expliziten Pflichten für Asylsuchende und Beschränkung von Leistungen bei Weiterwanderung in andere Dublin-Staaten. Ausserdem werden die Beschwerdemöglichkeiten beschränkt. Dafür wird der der AMMR zugrundeliegende Familienbegriff leicht erweitert und der Kinderschutz verbessert.

UNHCR hat wiederholt sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Mitgliedstaaten sich nicht auf eine grundsätzliche Reform des Dublin-Systems²⁶ einigen konnten. So verbleibt die Verantwortung für die Durchführung des Asylverfahrens auch nach der AMMR weiterhin im Wesentlichen bei den EU-Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen. Zu hoffen ist, dass der neu eingeführte Solidaritätsmechanismus Entlastung bringen kann. UNHCR ist jedoch besorgt, dass dieser möglicherweise nicht ausreicht, um die Effizienz des Dublin-Systems sicherzustellen. Dabei lassen sich die enormen Kosten dieses komplexen und äusserst bürokratischen Systems der Zuständigkeitsverteilung für die Staaten und die damit einhergehenden Einschränkungen für die betroffenen Asylsuchenden nur rechtfertigen, wenn es gelingt, eine gerechte und effektive Verantwortungsteilung zu errichten.

Familienbegriff

UNHCR begrüsst, dass Art. 2 Abs. 8 der AMMR den Begriff «Familienangehörige» auch auf Familienbeziehungen ausweitet, die erst nach Verlassen des Herkunftsstaats, aber vor Ankunft im

²⁶ Auch wenn die Dublin-III-Verordnung durch die AMMR aufgehoben wird, wird der Begriff „Dublin-System“ weiter als Kurzform für das System der Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaates verwendet.

Dublin-Staat entstanden sind. Dadurch kann für mehr Familien sichergestellt werden, dass sie durch die Zuständigkeitsregelungen der AMMR nicht getrennt bzw. wieder vereinigt werden können.

Auch wenn dieser Teil der AMMR für die Schweiz nicht verbindlich ist, empfiehlt UNHCR, diese Änderung dennoch zu übernehmen. Dies würde eine einheitliche Interpretation und Umsetzung der Zuständigkeitsregeln aller am Dublin-System beteiligten Staaten sicherstellen und die Trennung von Familien verhindern. Ein Fluchtgeschehen kann sich aus von den Betroffenen nicht verschuldeten Gründen über längere Zeiträume hinziehen und über mehrere Staaten erstrecken. Dies zeigt nicht zuletzt das aktuelle Beispiel der vielen syrischen Flüchtlinge, die seit Jahrzehnten im Libanon leben und nun angesichts der dortigen gewaltsamen Auseinandersetzungen gezwungen sind, an anderen Orten Schutz zu suchen. Es entspricht der Lebensrealität, dass in den Zufluchtsstaaten neue Familienbeziehungen entstehen. Diese sind in gleicher Weise wie die bereits im Herkunftsland entstandenen vom Menschenrecht auf Familienleben geschützt.

Sicherstellung des Kindeswohls und anderer besonderer Bedürfnisse

UNHCR begrüsst die in der AMMR enthaltenen Garantien für Kinder, durch die unter anderem eine verstärkte Würdigung des Kindeswohls erreicht werden soll. Hier ist insbesondere auf die detaillierte Regelung in Art. 23 AMMR hinzuweisen, aber auch die Regeln zur Feststellung des zuständigen Staates bei UMAs (Art. 25 Abs. 2, 4 und 5 AMMR), die unter anderem eine Auseinandersetzung mit dem Kindeswohl erfordern. Um sicherzustellen, dass die detaillierten Regelungen – insbesondere von Art. 23 AMMR – auch in die Praxis umgesetzt werden, sollte im AsylG zumindest ein Verweis auf Art. 23 AMMR aufgenommen werden.

Weitere Umsetzungsbestimmungen sollten zudem auf Verordnungsebene umgesetzt werden. UNHCR hat mehrfach Verbesserungsbedarf festgestellt, bei der Durchführung von adäquaten Kindeswohlprüfungen im Einzelfall sowie deren Berücksichtigung bei Entscheiden über die Zuständigkeit. Das gleiche gilt für die Berücksichtigung anderer besonderer, etwa medizinischer, Bedürfnisse. Um hier Verbesserungen zu erreichen, sind die Erarbeitung und Implementierung von spezifischen Abklärungsverfahren, entsprechende Schulungen durch Fachleute und allenfalls auch den Einbezug von Kinderschutzspezialisten notwendig. Die Implementierung der AMMR in der Schweiz bietet die Möglichkeit, konkrete und notwendige Verbesserungen vorzusehen. Anbieten hierfür würde sich etwa die AsylV1,²⁷ in deren Art. 7 bereits auf die spezielle Situation von Minderjährigen im Asylverfahren hingewiesen wird. Weitere Spezifizierungen könnten etwa im Handbuch oder Betriebskonzept des SEM vorgesehen werden.

Vermeidung von Sekundärbewegungen

Die AMMR enthält verschiedene Bestimmungen, die darauf abzielen, Sekundärbewegungen, d.h. Weiterwanderungen von einem in einen anderen Dublin-Staat, zu verhindern. So verlängert die AMMR die Fristen, während der die Zuständigkeit für das Asylverfahren eines Staates aufrecht erhalten bleibt, auch wenn der oder die Asylsuchende in einen anderen Staat weiterwandert. Bereits jetzt können von Dublin-Überstellungen Betroffene legitime Gründe dafür haben, dass sie

²⁷ Asylverordnung 1 über über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (SR 142.311).

einen Asylantrag in der Schweiz stellen wollen. Auch wenn diese Gründe nicht immer relevant sind im Sinne der Dublin-Regeln, können sie dazu führen, dass eine Überstellung im Einzelfall eine unzumutbare Härte darstellt. Solche Fälle könnten durch die Fristverlängerungen noch zunehmen. Hier kann die Ausübung des Selbsteintrittsrechts gemäss Art. 35 Abs. 1 AMMR Abhilfe schaffen. UNHCR bedauert, dass dies bisher in der Praxis jedoch zu restriktiv ausgeübt wird. Daher sollte in Art. 29a Abs. 3 AsylV 1 grosszügiger geregelt werden, in welchen Fällen die Ausübung des Selbsteintrittsrechts in Betracht kommt. Namentlich sollte bei der Abklärung humanitärer Gründe für den Selbsteintritt der Schweiz die Länge der neuen Fristen berücksichtigt werden.

Neu formuliert die AMMR ausdrücklich die Pflichten von Asylsuchenden. Hierzu gehört insbesondere das Asylgesuch im Staat der ersten Einreise zu stellen und nicht unerlaubt von einem Dublin-Staat in einen anderen zu ziehen (Art. 17 f. AMMR). Der Umsetzungserlass nimmt einen entsprechenden Verweis in Art. 8b VE-AsylG auf. Bei Verletzung dieser Verpflichtungen drohen Konsequenzen. UNHCR ist insbesondere besorgt, dass Schutzsuchende in der Praxis gemäss Art. 18 Abs. 1 AMMR nur noch im zuständigen Mitgliedstaat Anspruch auf die in der Aufnahmerichtlinie festgelegten Grundleistungen haben. Immerhin weist die AMMR darauf hin, dass das Unionsrecht sowie das internationale Recht die Gewährung eines Grundlebensstandards erfordern (Art. 18 Abs. 1 Satz 2).²⁸ Gemäss des erläuternden Berichts wird in der Schweiz in diesen Fällen bereits nach geltender Rechtslage lediglich Nothilfe geleistet und daher werden keine weiteren Einschränkungen vorgesehen.²⁹ UNHCR teilt die im erläuternden Bericht zum Ausdruck kommende Einschätzung, dass es keiner weitergehenden Einschränkungen bedarf. Es nicht möglich, die Nothilfe weiter zu beschneiden, ohne internationales Recht und Schweizer Verfassungsrecht zu verletzen. Im Gegenteil weist UNHCR darauf hin, dass es sich bei Personen im Dublin-Verfahren um Flüchtlinge handeln kann, denen unabhängig davon, welcher Staat für sie zuständig ist, die Mindeststandards der GFK zustehen. Die Tatsache, dass der Asylantrag in der Schweiz wegen der Zuständigkeit eines anderen Staates abgelehnt wird, ändert daran nicht.

Personen, die in der Schweiz keinen Asylantrag gestellt haben

Die Regelungen der AMMR sehen die Durchführung eines Dublin-Verfahrens auch für Personen vor, die in der Schweiz keinen Asylantrag gestellt haben, wenn sie einen solchen in einem anderen Staat eingereicht haben (Art. 38 Abs. 4 und 5). Laut Gesetzesentwurf finden in diesen Fällen nicht die asyl- sondern die ausländerrechtlichen Regelungen Anwendung und die Betroffenen haben nicht die gleichen Rechte. Beispielsweise steht ihnen kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung zu.

Diese Ungleichbehandlung ist nach Auffassung von UNHCR nicht nachzuvollziehen. Mit der Stellung eines Asylantrags sind diese Personen als Asylsuchende zu betrachten, unabhängig davon, wo der Asylantrag gestellt wurde. Dieser Grundsatz ist auch die Grundlage für die Zuständigkeitsregelungen des Dublin-Systems. Es ist widersprüchlich, die Personen einerseits dem für Asylgesuche aufgestellten Dublin-System zu unterwerfen, andererseits jedoch ausländerrechtliche

²⁸ Siehe etwa Urteile des EuGH vom 12. November 2019 C-233/18 *Haqbin* und vom 1. August 2022 C-422/21 *T.O.*

²⁹ Erläuternder Bericht des Bundesrates zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. August 2024, S. 82.

Bestimmungen anzuwenden. UNHCR empfiehlt deshalb, auch auf Personen im Dublin-System, die in der Schweiz kein Asylgesuch gestellt haben, die Regelungen des AsylG anzuwenden.

Haft

Die AMMR enthält keine Verpflichtung zur Inhaftierung von Asylsuchenden. Sie sieht im Gegenteil vor, dass die Durchführung des Dublin-Verfahrens allein kein zulässiger Haftgrund ist (Art. 44 Abs. 1 AMMR). Es bedarf einer der abschliessend in Art. 44 Abs. 2 AMMR genannten Haftgründe. Ausserdem müssen vorher Alternativen geprüft werden und die Haft muss verhältnismässig sein (Art. 44 Abs. 2 AMMR). Neu ist jedoch die Inhaftierung auch bei Gefahr für die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung möglich.

Der Umsetzungserlass behält in Art. 76a VE-AIG die bereits jetzt bestehende Möglichkeit der Inhaftierung während des Dublin-Verfahrens bei und übernimmt den in der AMMR neu hinzugefügten Haftgrund. UNHCR ist besorgt, dass dieser Haftgrund sehr weitreichend sein könnte und hält es dafür für notwendig, sicherzustellen, dass er in der Praxis eng ausgelegt und angewendet wird. Dies kann am besten durch weitere detailliertere Regelungen in Art. 76a VE-AIG erreicht werden, wie dies auch bereits für den Haftgrund der Fluchtgefahr in Art. 76a Abs. 2 AIG geschehen ist.

Gemäss Art. 44 Abs. 2, 3 und 5 AMMR muss die Haftanordnung begründet werden. Auch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung genügt bereits in der aktuellen Rechtslage eine pauschale Kurzbegründung bei Anordnung der Ausländerhaft nicht.³⁰ UNHCR empfiehlt deshalb, dass eine entsprechende Verpflichtung zur individuellen Begründung der Haftanordnung sowie der Haftdauer in Art. 76a VE-AIG aufgenommen wird.

Gemäss Art. 44 Abs. 5 AMMR haben Mitgliedstaaten die Wahl zwischen einer gerichtlichen Überprüfung der Haftanordnung von Amtes wegen oder auf Antrag hin. UNHCR bedauert, dass die Schweiz daran festhält, eine gerichtliche Überprüfung nur auf Antrag vorzusehen und empfiehlt, in Art. 80a Abs. 3 AIG fortan vorzusehen, dass die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft von Amtes wegen durch eine richterliche Behörde überprüft wird. Zumindest sollten inhaftierte Personen unverzüglich über die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung informiert werden und Zugang zu unentgeltlichen Rechtsberatungsstellen erhalten.

Die AMMR sieht ausdrücklich vor, dass die Haft nicht länger dauern darf als notwendig, um das Verwaltungsverfahren mit gebotener Sorgfalt durchzuführen (Art. 44 Abs. 3 AMMR). Diese Regelung wurde jedoch nicht in Art. 76a VE-AIG aufgenommen. Auch wenn sich diese Beschränkung selbst ohne explizite Nennung bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt, würde UNHCR es begrüessen, wenn die Schweiz diese im Einklang mit der AMMR in Art. 76a AIG aufnehmen würde.

Bereits jetzt rechnet die Schweiz bei der maximal zulässigen Dauer der Vorbereitungshaft eine zusätzliche Woche ein für das Abfassen des Entscheides und dessen Eröffnung. Dies ist in der

³⁰ Urteil des BGer 2C_549/2021 vom 3. September 2021.

Dublin-Verordnung nicht vorgesehen und wird mit einer Lücke in der Dublin-Verordnung begründet. Dies wird von der Lehre kritisiert.³¹ Auch das Verwaltungsgericht Zürich hat festgehalten, dass diese Praxis den Vorgaben der Dublin-Verordnung widerspricht.³² Mit dem Vorentwurf zur Übernahme der AMMR hält die Schweiz jedoch hieran fest und rechnet in Art. 76a Abs. 3 lit. a VE-AIG wiederum eine zusätzliche Woche bei der Maximaldauer der Haft für das Abfassen des Entscheides hinzu. Dies widerspricht den Fristen, welche die AMMR den Staaten bei Inhaftierungen setzt. Diese setzen sich zusammen aus zwei Wochen nach Registrierung für die Zuständigkeitsanfrage, sowie eine Woche für den angefragten Staat für dessen Antwort und fünf Wochen für den Transfer der Person. Damit sieht die AMMR eine maximale Haftdauer von drei Wochen vor Einleiten des Transfers resp. insgesamt maximal acht Wochen für die Vorbereitungsphase vor. Eine zusätzliche Woche für das Abfassen des Entscheides und dessen Eröffnung wird den Mitgliedstaaten nicht eingeräumt. UNHCR empfiehlt, den Vorgaben der AMMR entsprechend keine zusätzliche Haftdauer für das Abfassen des Entscheides und dessen Eröffnung vorzusehen und entsprechend in Art. 76a Abs. 3 lit. a VE-AIG eine Höchstdauer von drei Wochen für die Vorbereitungsphase in Dublin-Verfahren vorzusehen.

Zu begrüßen ist, dass die Schweiz eine Maximaldauer für die Vorbereitungs- und Ausschaffungsphase festgelegt hat und den gegenwärtigen Gesetzesvorschlag genutzt hat, diese zu kürzen (Art. 76a VE-AIG). Neu liegt die Maximaldauer bei vier statt sieben Wochen Vorbereitungsphase und fünf anstatt sechs Wochen Ausschaffungsphase. Eine Ausnahme besteht für Personen, die sich einer Überstellung widersetzen. Hier kann gemäss Art. 76a Abs. 4 VE-AIG mit richterlicher Bestätigung eine Haft von bis zu drei Monaten angeordnet werden.³³

Die AMMR sieht vor, dass Kinder in der Regel nicht in Haft genommen werden sollten. Die Haft sollte nur in aussergewöhnlichen Umständen und als letztes Mittel angewendet werden, nachdem festgestellt worden ist, dass weniger einschneidende alternative Massnahmen nicht wirksam angewandt werden können, und eine Prüfung ergab, dass die Inhaftnahme dem Kindeswohl dient.³⁴ UNHCR weist darauf hin, dass die Inhaftierung von Kindern nie dem Kindeswohl dient. Kinder sollten deshalb in keinem Fall inhaftiert werden.

Rechtsmittel gegen Dublin-Entscheide

Art. 43 AMMR enthält Bestimmungen über die möglichen Rechtsmittel gegen einen Dublin-Entscheid. UNHCR bedauert, dass diese in verschiedener Hinsicht beschränkt sind. Zum einen ist der Umfang des Rechtsbehelfs auf die in Art. 43 Abs. 1 Satz 2 aufgezählten Gründe beschränkt. Zweitens sind die Fristen für die Einlegung des Rechtsmittels sehr knapp und drittens hat die Einlegung eines Rechtsmittels nicht automatisch aufschiebende Wirkung. UNHCR ist daher be-

³¹ Vgl. Etwa OFK/Migrationsrecht-ANDREAS ZÜND, Art. 76a AIG, N 4, m.w.H.

³² Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 25. Juli 2024 VB.2024.00340.

³³ Urteil des EuGH vom 13. September 2018, C-60/16, *Khir Amayry*: Regelung in Schweden, die bis zu drei Monate vorsah, wurde als mit der Dublin-Verordnung unvereinbar erklärt.

³⁴ Erwägungsgrund 65 der AMMR.

sorgt, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des Rechtsmittels in der AMMR möglicherweise weder mit dem EU-Recht noch mit den vom EGMR aufgestellten Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz vereinbar ist.³⁵

Der Gesetzesvorschlag übernimmt diese Bestimmungen und schlägt zur Umsetzung der AMMR-Regelungen die notwendigen Anpassungen im AIG und AsylG vor (vgl. Art. 64a VE-AIG sowie Art. 26b, 37, 106, 107a und 109 Abs. 3^{bis} VE-AsylG). UNHCR appelliert, die Beschwerdemöglichkeiten bei der Anwendung in der Praxis möglichst weit sowie EU- und völkerrechtskonform auszuliegen, damit das Recht auf effektiven Rechtsschutz gewahrt bleibt.

3.2.2 Gemeinsamer Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement und Solidaritätsmechanismus

Die AMMR stellt den Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates Regelungen voran zur Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für das Asyl- und Migrationsmanagement und der Errichtung eines Solidaritätsmechanismus. Dieser verstärkte Fokus auf Solidarität und Verantwortungsteilung gehört zu den wichtigsten Neuerungen und positiven Weiterentwicklungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) durch den Pakt. Zum ersten Mal ist es der EU gelungen, einen formalen Solidaritätsmechanismus im EU-Recht zu etablieren, der hilft, die Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten besser zu verteilen. UNHCR hat dies ausdrücklich begrüsst, jedoch darauf hingewiesen, dass ähnlich starke Solidaritätsmechanismen auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Staaten ausserhalb der EU wichtig sind. Ausserdem ist es wichtig sicherzustellen, dass diese in der Praxis funktionieren und effektiv sind.

Wenngleich diese Teile der AMMR für die Schweiz nicht rechtlich bindend sind, besteht in verschiedener Hinsicht dennoch die Möglichkeit der Beteiligung. Nachfolgend soll hierauf näher eingegangen werden.

Gemeinsamer Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement

Die Regelungen zur Entwicklung eines gemeinsamen Asyl- und Migrationsmanagements der AMMR enthalten zum einen Bestimmungen, welche die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Asyl und Migration verbessern sollen. So wird noch einmal festgelegt, dass von der EU und den Mitgliedstaaten getroffene Massnahmen «auf dem Grundsatz der Solidarität und gerechten Verantwortungsteilung beruhen» und im Einklang mit dem Völkerrecht, dem Unionsrecht, einschliesslich der Grundrechte, stehen (Art. 3 AMMR und Art. 6 AMMR). Sodann werden praktische Instrumente vereinbart, wie die Zusammenarbeit verwirklicht werden kann. Hierzu gehört die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes Asyl und Migration mit internen Komponenten für die Kooperation untereinander (Art. 4 AMMR) sowie externen (Art. 5 AMMR), unmittelbaren und längerfristigen Komponenten. Ausserdem soll ein jährlicher Asyl- und Integrationsbericht erarbeitet werden. Schliesslich gehört die Etablierung eines Solidaritätsmechanismus hinzu (siehe dazu unten).

³⁵ Die neue Ausgestaltung weicht wahrscheinlich ab von der Rechtsprechung des EuGH, etwa im Urteil vom 26. Juli 2017, C-670/16, *Mengesteab*. Auch gemäss EGMR erfordern begründete Behauptungen über unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen einen Rechtsbehelf mit automatischer aufschiebender Wirkung; siehe etwa Urteil des EGMR M.S.S. gegen Belgien und Griechenland vom 21. Januar 2011.

Die Schweiz hat die innereuropäische Kooperation und Solidarität stets unterstützt und beteiligt sich bereits jetzt am politischen sowie technischen Austausch mit der EU und ihren Mitgliedstaaten, unter anderem durch ihre Beteiligung an Frontex und EUAA. UNHCR empfiehlt daher zu prüfen, ob und in welcher Form die Schweiz sich in das gemeinsame europäische Asyl- und Migrationsmanagement einbringen kann. Jedenfalls sollte der neu kodifizierte Grundsatz der Solidarität (Art. 6 AMMR) auch von der Schweiz übernommen werden oder alternativ ein eigener, äquivalenter und an die Schweizer Situation angepasster Grundsatz entwickelt werden. So würde die Schweiz nicht nur verdeutlichen, dass sie diesen Grundsatz mitträgt, sondern vor allen auch dazu beitragen, diese wichtige europäische Rechtsentwicklung zu stärken. Dasselbe wäre unter Umständen auch mit den in der AMMR kodifizierten Komponenten und Grundprinzipien der Zusammenarbeit möglich. Zumindest könnte die Schweiz auf diese hinweisen und zum Ausdruck bringen, dass sie gewillt ist, sich an dieser Zusammenarbeit zu beteiligen.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten (externe Dimension) stellt Art. 5 AMMR klar, dass diese essenziell ist für die Umsetzung der Ziele des Paktes und zählt Kerngebiete der Zusammenarbeit und Unterstützung von Drittstaaten auf. Ausserdem sieht Art. 5 AMMR vor, dass die EU mit Drittstaaten spezifische Abmachungen trifft, um sichere und legale Zugangswege zu schaffen. Daneben sollen EU-Mitgliedstaaten bilaterale Vereinbarungen treffen.

UNHCR weist darauf hin, wie wichtig die Solidarität und Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf Augenhöhe ist. Hiervon können alle Beteiligten – Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten ebenso wie die EU, ihre Mitgliedstaaten und assoziierte Staaten, wie die Schweiz selbst – gewinnen. UNHCR hat hierfür einen Strategieansatz, den sogenannten *Route-Based Approach*,³⁶ entwickelt. Dieser besteht aus sechs Handlungsfeldern, die beschreiben, wie die Staaten entlang der Migrationsrouten am besten zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterstützen könnten. UNHCR würde es daher überaus begrüßen, wenn die Schweiz den Umsetzungserlass dazu nutzt, um sich nochmals ausdrücklich zum wichtigen Prinzip der internationalen Solidarität zu bekennen und dieses allenfalls auch weiter zu konkretisieren.

Solidaritätsmechanismus

Die AMMR führt einen neuen Solidaritätsmechanismus ein, um Staaten mit höheren Asylantragszahlen zu unterstützen. Damit ist es zum ersten Mal gelungen, nicht nur eine Rechtsverpflichtung zur Solidarität rechtlich zu verankern, sondern damit einhergehend auch einen konkreten Mechanismus, der die praktische Umsetzung des Solidaritätsgrundsatzes sicherstellt. Allerdings ist der Mechanismus komplex und es ist noch offen, ob und wie er funktionieren wird, insbesondere da die Mitgliedstaaten, zumindest zunächst, nicht zur Aufnahme von Personen verpflichtet sind. Dennoch begrüsst UNHCR diese neue Regelung. Sie ist ein erster, wichtiger Schritt, um die mit der ungleichen Lastenverteilung in Europa einhergehenden Herausforderungen gemeinschaftlich anzugehen.

Für die Schweiz ist die Teilnahme an Solidaritätsmechanismus nicht verbindlich. Die AMMR sieht jedoch ausdrücklich vor, dass sich die Schengen assoziierten Staaten daran beteiligen können.

³⁶ UNHCR, A Route-Based Approach: Strengthening Protection and Solutions in the Context of Mixed Movements of Refugees and Migrants, Juni 2024, <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2024/en/148087>.

UNHCR begrüsst daher auch, dass der Umsetzungserlass die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für eine Beteiligung der Schweiz und dadurch weiteren Stärkung des Mechanismus vorsieht. Die neu eingeführten Art. 113a und 114 VE-AsylG ermöglichen dem Bundesrat bei «erhöhtem Migrationsdruck anderer Schengen-/Dublin-Staaten» *ad hoc* auf Anfrage eines Staates, Massnahmen zur solidarischen Unterstützung dieser Staaten oder Drittstaaten zu treffen oder sich für eine freiwillige Teilnahme der Schweiz am Solidaritätsmechanismus i.S.v. Teil IV AMMR zu entscheiden. Zudem besteht die Möglichkeit indirekter Unterstützung durch Projektverträge mit internationalen Organisationen oder NGOs. Die Unterstützung durch die Schweiz kann in der Aufnahme von Personen, finanziellen Beiträgen oder alternativen Massnahmen bestehen. Allerdings sieht der Gesetzesentwurf keine zwingende Beteiligung vor. Notwendig ist vielmehr eine Bundesratsentscheidung bei unvorhergesehenen Ereignissen im Einzelfall, wobei sich das EJPD zusätzlich für die Aufnahme von maximal 100 Personen entscheiden kann.

Die Schweiz profitiert sehr vom Dublin-System und der europäischen Zusammenarbeit. UNHCR regt daher an, die Möglichkeit einer über die vorgeschlagene Regelung hinausgehenden Beteiligung der Schweiz zu erörtern, sowie diese verbindlicher auszugestalten, wenn nötig mittels festgelegter Obergrenzen. Wäre sie gleich den anderen Mitgliedstaaten zu einer verpflichtenden Beteiligung bereit, würde dies der EU-Kommission eine bessere Planung der Unterstützung ermöglichen und vor allem den Solidaritätsmechanismus stärken.

3.2.3 Krisenverordnung

Die Krisenverordnung erlaubt den Mitgliedstaaten von verschiedenen in der AMMR für das Dublin-Verfahren vorgesehenen Fristen abzusehen. UNHCR regt an, je nach konkreter Situation und Dauer der Krise zu prüfen, ob nicht im Interesse einer zügigen Durchführung des Asylverfahrens von der Überstellung abgesehen werden und das Asylverfahren in der Schweiz durchgeführt werden kann. Eine entsprechende Bestimmung könnte etwa in Art. 29a Abs. 3 AsylV 1 (Selbsteintritt) vorgesehen werden.

UNHCR empfiehlt:

- Die Definition der Familie in Art. 2 Abs. 8 der AMMR zu übernehmen.
- Bereits auf Gesetzesstufe sicherzustellen, dass die Massnahmen der AMMR zum Schutz von Kindern in die Praxis umgesetzt werden, etwa durch einen Hinweis beziehungsweise einer Zitierung von Art. 13 AMMR im Gesetz, sowie diese Massnahmen in Ordnungen oder Weisungen weiter zu konkretisieren.
- Sicherzustellen, dass die Vorschriften zum Kinderschutz und dem Schutz vulnerabler Personen in der Praxis umgesetzt werden durch entsprechende Spezifizierungen in Verordnungen, Schulungen des Personals und Erarbeitung von spezialisierten Verfahrensschritten.
- Im Umsetzungserlass vorzusehen, dass die Schweiz von ihrem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen kann:
 - bei unzumutbaren Härtefällen aufgrund der Fristen, während deren ein Mitgliedstaat zuständig bleibt, sowie

- um im Interesse einer zügigen Durchführung des Asylverfahrens von einer Überstellung in einen von einer Krise betroffenen Mitgliedsstaat abzusehen.
- Asylsuchende im Dublin-Verfahren im Hinblick auf ihre Rechte gleich zu behandeln, unabhängig davon, ob sie auch einen Asylantrag in der Schweiz gestellt haben.
- Den neuen Haftgrund der Gefahr für die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung in der Praxis eng auszulegen und stets Haftalternativen zu prüfen.
- In Art. 76a VE-AIG eine Pflicht zur individuellen Begründung der Haftanordnung und der Haftdauer vorzusehen.
- In Art. 80a Abs. 3 AIG eine gerichtliche Überprüfung der Haftanordnung von Amtes wegen vorzusehen resp. sicherzustellen, dass inhaftierte Personen unverzüglich über die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung informiert werden und Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung erhalten.
- In Art. 76a AIG festzuhalten, dass die Haft nicht länger dauern darf als notwendig, um das Verwaltungsverfahren mit gebotener Sorgfalt durchzuführen.
- In Art. 76a Abs. 3 lit. a VE-AIG in Konformität mit der AMMR eine Höchstdauer der Haft von drei Wochen vorzusehen.
- Von der Inhaftierung von Kindern in jedem Fall abzusehen.
- Die Beschwerdemöglichkeiten gegen Dublin-Entscheide in der Praxis möglichst weit, sowie EU- und völkerrechtskonform, auszulegen, damit das Recht auf effektiven Rechtsschutz gewahrt ist.
- Den Grundsatz der Solidarität und gerechten Verteilung der Verantwortlichkeiten im Bereich Asyl und Migration gesetzlich zu verankern. Klargestellt werden sollte, dass dieser sowohl eine innereuropäische als auch eine internationale Komponente hat.
- Die Teilnahme am innereuropäischen Solidaritätsmechanismus verbindlicher auszugestalten.

4 Eurodac-Verordnung

Das Eurodac-System wurde durch die neue Verordnung³⁷ signifikant ausgeweitet durch die Aufnahme neuer Personengruppen, neuer Daten und Verknüpfung von Datenbanken. Trotz einiger Verbesserungen hinsichtlich der Effektivität des Systems und der Datensicherheit (z.B. Recht auf Information, Zugang zu den Daten und Berichtigung, Dauer der Speicherung) ist UNHCR besorgt, dass die enorme Ausweitung des Anwendungsbereichs der Eurodac-Verordnung nicht mit den notwendigen Sicherheitsmechanismen einhergeht. Dadurch kann das Recht auf Privatleben und Datenschutz von Drittstaatsangehörigen gefährdet werden und es besteht das Risiko von *racial*

³⁷ Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, 32024R1358, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148014>.

profiling. Ausserdem ist UNHCR besorgt, dass die erweiterte Interoperabilität zu vielen falschen Treffern führt. Solche Herausforderungen im Hinblick auf die Datenqualität, die es bereits in der Vergangenheit gab, werden durch die enorme Erweiterung der Datenbank verstärkt.

Die Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung ist für die Schweiz verpflichtend und direkt anwendbar. Aufmerksamkeit verdient im Rahmen dieser Stellungnahme die Änderungen im Hinblick auf Kinder. Hier sieht die Eurodac-Verordnung vor, dass biometrische Daten neu bereits von Kindern ab dem Alter von sechs Jahren gesammelt werden können. Dies soll den Mitgliedstaaten ermöglichen Familienverbindungen festzustellen und vermisste Kinder aufzufinden. Zusätzlich dient die Regelung dem Gesetzesvollzug. Positiv ist, dass diese Ausweitung mit verbesserten Kinderschutzmechanismen (Art. 14 Eurodac-Verordnung) einhergeht bei der Datenerhebung.

Bereits jetzt enthält das Schweizer AsylG eine Ermächtigungsgrundlage für den Bundesrat auch Kindern unter 14 Jahren biometrische Daten abzunehmen, wovon dieser jedoch nicht Gebrauch gemacht hat. Im Einklang mit der Eurodac-Verordnung wird die Abnahme dieser Daten für Kinder ab sechs im AsylG verankert. Zusätzlich wird die Möglichkeit für den Bundesrat aufrecht erhalten auch eine Datenerhebung für Kinder unter sechs vorzusehen (Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG). Hier fragt es sich, ob dies tatsächlich notwendig ist und ob nicht im Einklang mit der Eurodac-Verordnung darauf verzichtet werden kann.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Datenabnahme in der Schweiz wird in den Erläuterungen für asylsuchende Kinder auf die in Art. 17 Abs. 2 AsylG enthaltene Ermächtigung des Bundesrats zum Schutz von Kindern verwiesen, ergänzende Bestimmungen zu entwerfen. Für Kinder ausserhalb des Asylbereichs sieht Art. 109I Abs. 2 VE-AIG vor, dass die zuständigen kantonalen Behörden eine Vertrauensperson bestimmen müssen, die die Rechte des Kindes wahrnimmt. Ausserdem ermächtigt Art. 109I^{ter} den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen zu Eurodac zu erlassen.

Um sicherzustellen, dass die umfangreichen Kinderschutzmechanismen in Art. 14 der Eurodac-Verordnung in der Schweiz auch umgesetzt werden, empfiehlt es sich, Massnahmen für kinderfreundliche Ausgestaltung und Anforderungen in den entsprechenden Verordnungen und Weisungen niederzulegen und zu spezifizieren. Dies könnte beispielsweise in Art. 99 VE-AsylG oder in der vom Bundesrat gemäss Art. 109I^{ter} VE-AIG zu erlassende Verordnung geschehen. Zudem empfiehlt UNHCR im Gesetz resp. der Verordnung, Kinder von Zwangsmassnahmen explizit auszunehmen.

UNHCR empfiehlt:

- Die Ermächtigung des Bundesrates zur Einführung einer Datenerhebung für Kinder unter sechs Jahren (Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG) zu streichen.
- Massnahmen für kinderfreundliche Ausgestaltung und Anforderungen zu treffen.

5 Resettlement-Verordnung

Der Migrations- und Asylpakt enthält ebenfalls die Resettlement-Verordnung,³⁸ die einen rechtlichen Rahmen schafft für die nationalen Resettlement Programme der EU-Mitgliedstaaten und die humanitäre Aufnahme. Die Beteiligung ist den Mitgliedstaaten freigestellt. Die Verordnung setzt EU-weite gemeinsame Standards, etwa für die Beteiligung am UNHCR Resettlement-Programm und humanitäre Aufnahmeprogramme, den Personenkreis, der aufgenommen werden kann, sowie das Aufnahmeverfahren. Vorgesehen ist, dass die Kommission, beraten vom Hochrangigen Ausschuss (Art. 11 Resettlement-Verordnung) jeweils 2-Jahrespläne entwickelt, die vom Rat verabschiedet werden.

UNHCR begrüsst die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Strategie im Bereich Resettlement und humanitäre Aufnahme. Die direkte Aufnahme von schutzbedürftigen Personen dient dem individuellen Schutz von Flüchtlingen ebenso wie der internationalen Solidarität mit besonders betroffenen Erstaufnahmestaaten. UNHCR hofft, dass dieser gemeinsame Rahmen und die europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich zu einer verstärkten Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten im Resettlement-Programm führt und mehr Flüchtlinge aus gefährlichen und prekären Situationen führen kann.

Die Resettlement-Verordnung gehört nicht zum Schengen-Besitzstand und ist daher für die Schweiz nicht verbindlich. Gemäss Art. 12 der Resettlement-Verordnung werden die Schengen-assoziierten Staaten jedoch eingeladen, an der Umsetzung des Unionsplans mitzuwirken. Sie sind in diesem Fall auch im Hochrangigen Ausschuss, der die Kommission bei Fragen der Umsetzung des Unionsrahmens berät, beteiligt (Art. 11 Abs. 1 Satz 5 Resettlement-Verordnung).

UNHCR würde es sehr begrüssen, wenn sich die Schweiz dazu entschliessen würde, die Resettlement-Verordnung freiwillig umzusetzen. Die Schweiz hat seit einigen Jahren wieder ein nationales Resettlement-Programm und konnte Erfahrung in diesem Bereich gewinnen. Zudem vergibt sie humanitäre Visa. Bei einer Beteiligung könnte die Schweiz ihre Erfahrungen einbringen und ihrerseits vom Austausch und der Koordination mit anderen Resettlement-Staaten profitieren. Dies könnte auch zur Kostensenkung des Aufnahmeverfahrens beitragen. Daher empfiehlt UNHCR, in den Umsetzungserlass zumindest eine Ermächtigungsnorm aufzunehmen, welche es dem Bundesrat ermöglicht, sich an diesem EU-Programm zu beteiligen, ähnlich wie dies bereits für den Solidaritätsmechanismus vorgesehen ist.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

November 2024

³⁸ Verordnung (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, 32024R1350, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148006>.

Geschäftsstelle
Ostermundigenstrasse 99B
CH - 3006 Bern

Telefon +41 31 633 42 99
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

Eidgenössisches Justiz und
Polizeidepartement EJPD
Herr Bundesrat B. Jans
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 13. November 2024

Stellungnahme der VKM zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt Stellung zu nehmen.

Wir begrüssen, dass die Schweiz sich den Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren, anschliesst. Der Vorschlag zur innerstaatlichen Umsetzung scheint uns jedoch in verschiedenen Bereichen noch nicht vollständig ausgereift. Im Folgenden möchten wir daher bei gewissen Teilaspekten der Vorlage Präzisierungen und Anpassungen anregen.

1. Übernahme und Umsetzung der AMMR-Verordnung

Die Übernahme der AMMR-Verordnung führt im Bereich der Dublin-Haft zu Neuerungen, welche die kantonalen Migrationsbehörden direkt betreffen. Art. 44 und 45 AMMR sehen eine kürzere Dublin-Haft und einen neuen Haftgrund vor. Die verkürzte Haftdauer wird in Art. 76a Abs. 3 AIG umgesetzt, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen dauert (Bst. a) und die Dublin-Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird (Bst. c).

Die Umsetzung der verkürzten Dauer der Vorbereitungshaft ist für die kantonalen Migrationsbehörden voraussichtlich mit keinen besonderen Herausforderungen verbunden. Da die Vorbereitungshaft von den kantonalen Migrationsbehörden meistens im Zusammenhang mit Dublin Kat. III Fällen angeordnet wird und in eine Dublin-Ausschaffungshaft verwandelt wird, sobald der Nichteintretensentscheid des SEM vorliegt, wird sich in diesem Zusammenhang aber der Zeitdruck auf die Bundesbehörden verstärken. Diese müssen sicherstellen, dass die Wegweisungsverfügungen

nach Zustimmung des entsprechenden Staates zeitnah an die zuständige Migrationsbehörde versendet werden.

Die Verkürzung der regulären Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen wird dagegen für alle Akteure den Zeitdruck erhöhen, insbesondere bei Personen, welche nicht kooperieren und bei denen alle Vollzugsstufen bis zum Sonderflug zur Anwendung kommen. In der Praxis stellen sich schon die heute geltenden Fristen als teilweise zu kurz heraus, da die Überstellungsfrist ja bereits mit der Zustimmung des anderen Dublin-Staates (und nicht erst mit der Übermittlung des Wegweisungsentscheids des SEM) zu laufen beginnt. Aus diesen Gründen betonen die Kantone, darauf angewiesen zu sein, dass das SEM die Entscheide umgehend erlässt und den zuständigen Vollzugsbehörden zustellt. Diese ist heute aufgrund der grossen Auslastung des SEM teilweise nicht möglich. (Noch) kürzere Fristen könnten sonst die Einhaltung der Überstellungsfrist gefährden und bringen ein erhöhtes Risiko mit sich, dass die Zuständigkeit für das Asylverfahren wegen Verfristung an die Schweiz übergeht. Die VKM regt daher an, als Massnahme gegen eine Verfristung die umgehende Fällung der SEM-Entscheide und deren umgehende Zustellung an die kantonalen Vollzugsbehörden auf Verordnungsstufe zu verankern.

Da die Anpassung dieser Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz aber zwingend ist, erscheint uns umso wichtiger, dass die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessenspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent genutzt werden. In diesem Zusammenhang regen wir an, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 76a AIG) möglichst grosszügig ausgelegt wird und in der nationalen Gesetzgebung so verankert wird, dass er insbesondere auch bei Personen, welche das System und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann. Ausserdem möchten wir darauf hinweisen, dass die neuen Rechtsgrundlagen als Voraussetzung für die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchensgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» voraussetzen. Auch diese Anpassung sollte unseres Erachtens in der nationalen Gesetzgebung so umgesetzt werden, dass der Ermessenspielraum der zuständigen Behörden ausgeweitet wird. Nur so können sie ihre Aufgaben im Vollzug zeitnah und effizient erledigen.

Weiter stellen sich aus Sicht der kantonalen Migrationsbehörden verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der neu vorgesehenen Überstellung von unbegleiteten Minderjährigen (UMA). Bisher wurden UMA, die in der Schweiz um Asyl nachsuchten, immer in das nationale Asylverfahren aufgenommen, unabhängig davon, ob sie bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt hatten. Aus den Unterlagen geht nicht hervor, wie sich der Informationsfluss bezüglich der bereits getätigten Abklärungen durch die Mitgliedstaaten gestaltet, beziehungsweise ob die kantonalen Vollzugsbehörden Einsicht in die Kindeswohlabklärungen erhalten. Dies wäre jedoch unabdingbar, zumal sie sowohl aus der AMMR als auch aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes in gleichem Masse der vorrangigen Berücksichtigung und entsprechenden Ermittlung des Kindeswohls verpflichtet sind. Ohne diese Unterlagen müssten die kantonalen Vollzugsbehörden selbst umfangreiche Kindeswohlabklärungen tätigen, wobei es auch zu berücksichtigen gilt, dass die UMA-Verfahren prioritär behandelt werden müssen. Unabhängig der genannten Aspekte wird die kindsgerechte Gestaltung einer Überstellung bei den Migrationsbehörden und bei allfälligen Begleitpersonen (Kantonspolizei oder soziale Begleitungen) mit Sicherheit zu einem erheblichen Mehraufwand führen. Die VKM regt daher an, dass Vorgaben der AMMR bezüglich Kindeswohlabklärungen auf Verordnungsstufe präzisiert werden.

Schliesslich sieht die Vorlage vor, dass sich die Schweiz freiwillig am Solidaritätsmechanismus beteiligt. Da es sich bei der freiwilligen Übernahme dieses Instruments um einen politischen Entscheid handelt, möchte sich die VKM zu dieser Frage nicht äussern. Sollte sich die Schweiz aber für eine Beteiligung entscheiden, müssen die Kantone aus unserer Sicht unbedingt in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden, insbesondere wenn die Aufnahme von Asylsuchenden als Massnahme in Betracht gezogen wird. In diesem Zusammenhang regen wir eine Anpassung des vorgeschlagenen Art. 113a AsylG an.

2. Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung der Eurodac-Verordnung

Gemäss Artikel 109/ Absatz 1 AIG sollen die durch das BAZG aufgegriffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, da diese für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson bestimmen müssen. Diese Übergabe stellt unseres Erachtens ein unnötiger Zwischenschritt dar. Bundesasylzentren verfügen über dafür geeignete UMA-Strukturen, inklusive Vertrauenspersonen. Aus Sicht der VKM erscheint es effizienter, wenn eine Vertrauensperson aus einem Bundesasylzentrum kontaktiert wird und die Erfassung der biometrischen Daten unter deren Beizug direkt durch das BAZG sichergestellt werden. Generell ist aus Sicht der VKM der Einbezug von Vertrauenspersonen aus Bundesasylzentren anstelle von kantonalen Vertrauenspersonen zu bevorzugen, unabhängig davon, durch welche Behörde ein UMA aufgegriffen wurde. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass es sich bei UMA, die kein Asylgesuch stellen, um wenige Fälle handelt.

Die VKM regt daher an, dass für die Erfassung der biometrischen Daten für aufgegriffene UMA Vertrauenspersonen aus Bundesasylzentren anstelle von kantonalen Vertrauenspersonen beigezogen werden. Artikel 109I Absatz 2 AIG wäre entsprechend anzupassen.

3. Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung

Die Umsetzung der Screening-Regulation bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Es ist unseres Erachtens wichtig, dass diese Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse begleitet werden, in deren Erarbeitung alle betroffenen Behörden miteinbezogen werden. Administrative Leerläufe und Umwege sollten dabei so weit wie möglich vermieden werden. Das SEM hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe einberufen, die ihre Arbeiten aber erst vor kurzem aufgenommen hat. Die Konsequenzen der Übernahme und Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die Ressourcen der kantonalen Behörden sind zu diesem Zeitpunkt deshalb noch nicht absehbar. Aus diesem Grund ist es uns im Rahmen des aktuellen Vernehmlassungsverfahrens nicht möglich, dazu detailliert Stellung zu nehmen.

Wir möchten in diesem Zusammenhang jedoch anregen, dass an der Grenze aufgegriffenen Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, nicht den kantonalen Behörden übergeben werden. Es wäre unseres Erachtens effizienter, dem BAZG diese Kompetenz zu übertragen. Eine Übergabe an die kantonale Behörde würde zu unnötigen Leerläufen führen und eine Mehrbelastung darstellen. Es muss sichergestellt werden, dass die Überprüfungen rasch erfolgen, damit das Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden kann.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, diese in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen.

Freundliche Grüsse



Jürg Eberle
Präsident

Kopie

VKM Mitglieder

KKJPD Generalsekretariat

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
Per Mail eingereicht:
helena.schaer@sem.admin.ch;
gael.buchs@sem.admin.ch;
michelle.truffer@sem.admin.ch;
[vernehmlassungSBRE@sem.ad
min.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 14. November 2024

Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands)

Die Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren (im Folgenden: ZiAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB lehnt sich an die Position des Bündnisses unabhängiger Rechtsarbeit im Asylbereich und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) an und bittet um Entsprechende Gewichtung deren Stellungnahme. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung, sondern als Verweis auf die erwähnten Stellungnahmen verstanden werden.

1. Einleitung

Am 14. August 2024 eröffnete das EJPD die Vernehmlassung zu den von der Schweiz zu übernehmenden Teilen des EU-Migrations- und Asylpaktes. Ziel der Reform sei es gemäss erläuterndem Bericht, ein «gerechteres, effizienteres und krisenresistenteres Migrations- und Asylsystems» zu erschaffen. Damit wird von den menschenrechtlichen Bedenken abgelenkt, die mit der Reform einhergehen. Nicht ohne Grund schrieb die NZZ bereits im Juni 2023: «Die Schweiz wird von der Reform des EU-Asyl- und Migrationssystems profitieren. Für sie ist es ein Vorteil, wenn sich die EU an den Aussengrenzen stärker abschottet. Dennoch sind damit für sie kaum Verpflichtungen verbunden».

Die Schweiz muss nur diejenigen Regelungen übernehmen, die eine Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands beinhalten. Sie beteiligt sich mittelbar an den menschenrechtlich problematischen Verfahren an den EU-Aussengrenzen und kann zudem aufgrund der verschärften Dublin-Regeln, welche auch für die Schweiz gelten werden, die extensive Anwendung der Überstellungen quer durch Europa weiterführen bzw. noch intensivieren.

Dem Versprechen der gerechteren Verteilung und Entlastung der Situation an den EU-Aussengrenzen werden die neuen Regelungen daher keineswegs gerecht, vielmehr verschärfen sie die Situation auf Kosten der Menschen auf der Flucht. Dabei wird insbesondere auf verkürzte Verfahren an den EU-Aussengrenzen gesetzt, wo geflüchtete Menschen in haftähnlichen Camps auf ihren Entscheid warten müssen. Ausschaffungen in unsichere Drittstaaten, welche kurzum generell als «sicher» eingestuft werden, sollen vereinfacht und ausgeweitet werden. Die EU legalisiert damit die bereits bestehenden menschenunwürdigen Unterbringungszustände und Asylverfahren an den EU-Aussengrenzen.¹

Die nun von der Schweiz angestrebte Übernahme des Asylpaktes ist vom Irrglauben geprägt, dass sich Flucht und Migration durch noch mehr Entrechtung und Gewalt tatsächlich aufhalten lassen. Gleichzeitig stirbt mit der Reform die Hoffnung auf eine gemeinsame und solidarische europäische Asylpolitik.

Die ZiAB lehnt daher die Übernahme des Asylpaktes und die damit einhergehenden menschenverachtenden Verschärfungen ab. Im Folgenden wird auf die einzelnen Rechtsakte des Paktes und ihre Bedeutung für die Schweiz eingegangen. Dabei werden verschiedene Forderungen gestellt, die indes stets zweitrangig hinter derjenigen der Ablehnung des Paktes als Ganzes stehen.

2. Asyl- & Migrationsmanagement-Verordnung & Krisenverordnung

2.1 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)

Die AMM-VO regelt die Zuständigkeiten für die Durchführung von Asylverfahren sowie die gegenseitige «Solidarität im Migrationsbereich». Sie ersetzt das bisherige Dublin-System, hält jedoch an den grundlegenden Regelungen, wie etwa dem Verantwortungsprinzip und der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaates fest. Die systemischen Probleme des Dublin-Systems werden damit nicht gelöst, sondern weiter verschärft, beispielsweise durch die Verlängerung von Überstellungsfristen, die Ermöglichung von Dublin-Überstellungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) oder die Ausweitung der Dublin-Haftgründe. Die Änderungen durch die AMM-VO sind für die Asylsuchenden fast durchgehend negativer Natur und führen zum Teil zu erheblichen Nachteilen gegenüber der derzeitigen Situation. Gleichzeitig soll ein neuer Solidaritätsmechanismus zu einer gerechteren «Verteilung» Asylsuchender auf die Mitgliedstaaten beitragen. Dieser sieht jedoch keine verbindliche Übernahme Asylsuchender vor, sondern eröffnet die Möglichkeit eines

¹ Hierzu ausführlich: medico international, GEAS-Reform, Irreführend und verkürzt, 14.10.2024, abrufbar unter: [https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20\(BMI\)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DRreform%20zu%20argumentieren.](https://www.medico.de/irrefuehrend-und-verkuerzt-19703#:~:text=Das%20Bundesinnenministerium%20(BMI)%20präsentiert%20die,der%20GEAS%2DRreform%20zu%20argumentieren.)

Freikaufens von der Verantwortung, wobei die so generierten finanziellen Mittel zur weiteren Abschottung Europas an den Aussengrenzen beitragen.

2.2 Verordnung über Krisen und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Im Falle einer «Krise im Migrationsbereich» legt die Krisenverordnung fest, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. So werden verschiedene «Krisensituationen» definiert, in welchen für bis zu 12 Monate von diversen Regelungen der AMM-VO, der Asylverfahrensverordnung und der Aufnahmerichtlinie abgewichen werden darf. Die Krisenverordnung war zwischen den EU-Mitgliedstaaten hochumstritten und beruht u.a. auf dem politischen Ziel, Asylsuchende für das Handeln anderer zu bestrafen, wie etwa im Fall der sog. «Instrumentalisierung». In «Krisensituationen» kann die Registrierung von Asylanträgen deutlich hinausgezögert, von Garantien der Aufnahmerichtlinie abgewichen werden und die Quote der Personen, deren Asylgesuche in Grenzverfahren und beschleunigten Prüfungsverfahren geprüft werden, deutlich erhöht werden. Gleichzeitig kann die Gesamtdauer der integrierten Grenzverfahren und damit der Inhaftierung Asylsuchender an den Aussengrenzen auf insgesamt 10 Monate ausgeweitet werden.²

Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer «Krisensituation» mehr Zeit nehmen, um auf eine Anfrage eines anderen Staates zu reagieren und die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären. Zudem wird die reguläre Überstellungsfrist auf 12 Monate verlängert, wenn im zuständigen Mitgliedstaat eine «Krisensituation» besteht. Dies führt zu deutlich längeren Wartezeiten für Asylsuchende, mehr Unsicherheit und einer verzögerten Integration. Gleichzeitig können in bestimmten Fällen Überstellungen in Dublin-Staaten, in denen eine Krise herrscht, komplett ausgesetzt werden.

2.3 Einordnung

AMM-VO und Krisenverordnung bieten der Schweiz neue Möglichkeiten, die bereits bestehende Externalisierungsdynamik der Schweizer Asylpolitik an die europäischen Aussengrenzen weiter zu verstärken und zu zementieren. Die Schweiz ist seit Jahren Europameisterin bei den Netto-Dublin-Überstellungen, und die vorliegende Reform erlaubt es den Behörden, diese Position weiter zu festigen und sich noch stärker gegenüber den Aussengrenzregionen zu entsolidarisieren. Gleichzeitig reduziert die Reform weiter den Handlungsspielraum der flüchtenden Personen und führt zu einer weiteren Aushöhlung ihrer Grundrechte.

Die ZiAB vertritt daher den Standpunkt, dass die Schweiz da, wo ihr Ermessen und Interpretationsmöglichkeiten zustehen, diese zugunsten der europäischen Solidarität für die Asylsuchenden und im Sinne des Respekts der Menschenwürde nutzen sollte.

² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

Im Folgenden erörtern wir die relevanten Änderungen im Vergleich zum aktuellen Dublin-System, potenzielle Rechtsunsicherheiten, rechtliche Herausforderungen sowie relevante Empfehlungen für die Operationalisierung der neuen Regeln. Unsere Kommentare folgen der Struktur des erläuternden Berichts des Bundesrates, aber wir beschränken unsere Analyse vorwiegend auf die problematischsten Teile der Reform.

2.4 Zuständigkeitskriterien

Wie bisher gelangen die Zuständigkeitskriterien (Art. 25 bis 33 AMM-VO), welches Land ein Asylgesuch bearbeiten muss, in einer Kaskade zur Anwendung. Während die Hierarchie der Artikel 7 bis 15 der Dublin-III-Verordnung ähnelt, gibt es einige Änderungen sowohl hinsichtlich der Reihenfolge als auch des Inhalts der verschiedenen Bestimmungen.

Im Vergleich zur Dublin-Verordnung wurde ein Kriterium hinzugefügt (Diplome oder andere Qualifikationen), ein weiteres wurde erweitert (Familienmitglieder mit rechtmässigem Aufenthalt, anstatt nur Familienmitglieder, die internationalen Schutz geniessen), und zwei Kriterien werden vor der Einreise priorisiert (visumfreie Einreise und Antragstellung in einem internationalen Transitbereich eines Flughafens). In Artikel 24 wird die Bestimmung der Dublin-III-Verordnung dahingehend leicht abgeändert, dass die Situation zur Bestimmung, welcher Mitgliedstaat verantwortlich ist, zu dem Zeitpunkt bewertet werden muss, an dem der Antrag erstmals registriert wurde, und nicht, wenn er gestellt wird. Zwischen dem Zeitpunkt der Antragstellung und demjenigen der Registrierung können bei Anwendung der Krisen-VO allerdings bis vier Wochen liegen.

Artikel 25: Unbegleitete Minderjährige

Mehrere Bestimmungen des neuen GEAS führen zu einem Abbau des Schutzes von unbegleiteten Minderjährigen, wodurch bewusst von einer Kindeswohlzentrierten Praxis abgewichen wird. Artikel 25, das erste Kriterium in der Hierarchie, betrifft unbegleitete Minderjährige und entspricht weitgehend den Regeln des Artikels 8 der Dublin-III-Verordnung. Neu ist, dass gemäss Artikel 25 (5) AMM-VO, wenn keine Familienangehörigen oder Verwandten in einem Mitgliedstaat anwesend sind, der verantwortliche Staat «derjenige [ist], in dem der Antrag des unbegleiteten Minderjährigen auf internationalen Schutz zuerst registriert wurde, sofern dies dem Wohl des Kindes dient.» Damit kommt es zu einer erheblichen Verschlechterung des Schutzes von Kindern. Die neue Regelung bedeutet eine Abkehr von der EuGH-Rechtsprechung, wonach UMAs aufgrund des Kindeswohl-Prinzips grundsätzlich nicht überstellt werden dürfen: Die bisherige Regelung von Art. 8 (4) Dublin-III-VO gründete auf einem Urteil des EuGH³, wonach unbegleitete Minderjährige eine Kategorie besonders gefährdeter Personen bilden, und es entsprechend wichtig ist, dass sich das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nicht länger als unbedingt nötig hinzieht. **Das bedeutet aus unserer Sicht, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen sind.**

³ EuGH, Urteil in der Rechtssache C-648/11 vom 6. Juni 2013, ECLI:EU:C:2013:367.

Die neue Bestimmung zielt darauf ab, innereuropäische Migration unbegleiteter Kinder zu verhindern und geht mit einer Beweislastumkehr einher, sodass im Zweifel nicht die Behörden, sondern das Kind darlegen muss, dass eine Überstellung in einen anderen Mitgliedsstaat dem Kindeswohl zuwiderläuft. Daher wird es besonders wichtig sein, unbegleiteten Minderjährigen unentgeltlichen Zugang zu Rechtsbeistand und Vertrauenspersonen zu gewähren und diesen Institutionen ausreichend Mittel zuzusprechen. Die Behörden haben sich in der Vergangenheit oftmals schwergetan, die Interessen des Kindes im Sinne von Art. 3 Kinderrechtskonvention übergeordnet zu gewichten, weshalb hier klare Leitlinien auf Verordnungsebene gesetzt werden müssen. Es ist insbesondere auf Verordnungsebene festzuhalten, dass jede Überstellung eines unbegleiteten Kindes grundsätzlich dem Kindeswohl widerspricht, alternativ muss in diesen Fällen ein rascher Selbsteintritt erfolgen, um das Verfahren nicht zu verzögern. Aus unserer Sicht sind zudem Zwangsmassnahmen, insbesondere in diesem Kontext die sog. **Dublin-Haft sowie Vollstreckungsmassnahmen** wie die Anwendung polizeilicher Zwangsmittel, nie im Interesse eines Kindes und **müssen kategorisch ausgeschlossen werden**.

Artikel 26 und 27: Familienangehörige in anderen europäischen Ländern

Artikel 26 und 27 betreffen Familienangehörige. Die AMM-VO stellt klar, dass der Begriff des Familienmitglieds sowohl Familien umfasst, die im Herkunftsland als auch während der Flucht gebildet wurden – vorausgesetzt, sie wurden vor der Ankunft im Hoheitsgebiet des nach AMM-VO zuständigen Mitgliedstaates gegründet. Wir begrüssen diese Erweiterung, die berücksichtigt, dass Familien auch auf der Flucht entstehen – oder dass manche Menschen bereits als Flüchtlinge geboren werden, was im schweizerischen Recht derzeit unzureichend berücksichtigt wird.

Eine weitere positive Entwicklung ist die Senkung der Beweisanforderungen, um eine familiäre Verbindung nachzuweisen. Die AMM-VO besagt, dass Indizienbeweise ausreichen sollten, sofern diese «kohärent, überprüfbar und hinreichend detailliert sind, um die Zuständigkeit für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln.» In der Umsetzung darf die Bewertung der Kohärenz und Vollständigkeit der von asylsuchenden Personen vorgelegten Beweise zur Familienzugehörigkeit nicht übermässig streng sein und die Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller bei der Beschaffung von Nachweisen konfrontiert sind, müssen gebührend berücksichtigt werden.

Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, empfehlen wir dem Bundesrat, die Kriterien und Definitionen des Begriffs Familie in Artikel 2 der AMM-VO in anderen migrationspolitischen Rechtsmitteln der Schweiz zu harmonisieren. Insbesondere der Einschluss auf der Flucht gegründeter Familien sowie die Eltern oder andere erwachsene, verantwortliche Personen von minderjährigen Schutzsuchenden, sollten in den Begriff der Familie einbezogen werden und in relevanten Bestimmungen des AsylG und des AIG, beispielsweise für den Familiennachzug entsprechend eingeschlossen werden.

Artikel 35: Ermessensklauseln

Die in Artikel 17 der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Bestimmungen – die Ermessensklauseln – sind in der AMM-VO übernommen worden, jedoch mit kleinen Änderungen. Wir unterstützen nachdrücklich die Anwendung der Ermessensklauseln aus humanitären Gründen und um eine gerechtere Verteilung der Verantwortung zu fördern. Es ist jedoch leider so, dass in der Schweiz diese Klauseln selten angewendet werden. Wir erwarten vom Bundesrat klare Definitionen der Kriterien auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsstufe, wann ein Selbsteintritt zwingend geboten ist. Dazu zählen wir auch eine breitere Anwendung bei familiären Verbindungen über die Kernfamilie hinaus, bei vorhandenen Sprachkenntnissen, gesundheitlichen Problemen oder erlebter (Grenz-)Gewalt im Zielland. Innerstaatlich sollte eine umfassende Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf den Selbsteintritt vorgesehen werden.

Konkret sollten in folgenden Konstellationen zwingend Selbsteintritte erfolgen:

- Wenn absehbar ist, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Überstellung innerhalb der nächsten sechs Monate möglich ist, weil Mängel im Zielstaat bestehen, dieser einen Aufnahmestopp ausgerufen hat oder unter Migrationsdruck steht (etwa aktuell in Dublin-Italien-Konstellationen).
- Bei Anwendung der Krisen-VO im zuständigen Mitgliedstaat und damit einhergehender Verlängerung der regulären Überstellungsfrist auf 12 Monate aufgrund der langen Verfahrensdauer. Eventualiter sollte ein Selbsteintritt erfolgen, wenn in dem zuständigen Staat nach Ablauf von sechs Monaten weiterhin eine Krisensituation besteht.
- Wenn eine Person krank und absehbar auf eine Behandlung angewiesen ist, die länger als die für die Überstellung grundsätzlich vorgesehenen sechs Monate dauert.
- Wenn eine Überstellung den Gesundheitszustand einer Person verschlechtern würde.
- Wenn das in der AMM-VO geregelte administrative Zuständigkeitsverfahren von der asylsuchenden Person unverschuldet länger als 12 Monate dauert. Das Zuständigkeitsverfahren bezweckt die rasche Bestimmung des verantwortlichen Mitgliedstaats, um den effektiven Zugang zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylgesuche nicht zu gefährden. Dieses Ziel bleibt gemäss den Erwägungsgründen 37 und 64 auch in der AMM-VO erhalten. Eine Verfahrensdauer von mehr als 12 Monaten widerspricht dem Zweck des Zuständigkeitsverfahrens und ist unverhältnismässig.
- Wenn es sich um eine unbegleitete minderjährige Person handelt, die keine Familienangehörige, Geschwister oder Verwandte in anderen Mitgliedstaaten hat und der Selbsteintritt dem Kindeswohl dient.
- Wenn sich eine verwandte Person, zu der ein nahes Verhältnis besteht, in der Schweiz befindet, welche die asylsuchende Person im Falle einer Statusgewährung bei der Integration unterstützen kann. Dieser Grundsatz sollte auch bei der Kantonzuteilung berücksichtigt werden.

- Wenn Gründe für eine Familienzusammenführung bestehen, welche nicht ausreichend berücksichtigt worden sind oder wenn aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung oder fehlerhaften Informationsübermittlung Familienzusammenführungen scheiterten.

2.5 Verfahren

Mit der AMM-VO erfolgen diverse Veränderungen im Verfahren. Fristen für die Aufnahmeersuchen und Zustimmungen diesbezüglich werden verkürzt und das Wiederaufnahmeersuchen wird durch eine Wiederaufnahmemitteilung ersetzt. Möglichkeiten zum Widerspruch des vermeintlich zuständigen Mitgliedstaates und zur Beschwerdemöglichkeit diesbezüglich werden verringert oder entfallen gänzlich. Die Verfahrensbeschleunigung könnte Gesuche zur Familienzusammenführung im Rahmen der AMM-VO erschweren, da weniger Zeit für entsprechende Ersuchen bleibt.⁴

Positiv ist hervorzuheben, dass neuerdings eine Tonaufzeichnung der persönlichen Anhörung erfolgen soll.

Art. 17 und 18: Pflichten des Antragstellers und Folgen bei Verstössen

Eine erhebliche Neuerung im Rahmen der AMM-VO besteht in neuen Sanktionsmöglichkeiten, wenn sich eine Person nicht in dem für sie zuständigen Mitgliedstaat aufhält. Gem. Art. 17 (1) AMM-VO ist die asylsuchende Person verpflichtet, ihr Asylgesuch in dem Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen und zu registrieren, soweit keine Ausnahmen greifen. Weiter ist sie verpflichtet, sich im nach Art. 17 (4) (a-c) AMM-VO zuständigen Staat aufzuhalten. Wird eine Überstellungsentscheidung gefällt, muss die betroffene Person gem. Art. 17 (5) AMM-VO «mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und dieser Entscheidung nachkommen».

Einhergehend mit diesen Verpflichtungen, werden neue Sanktionsmechanismen geregelt. Gem. Art. 18 (1) AMM-VO i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie besteht nur in dem nach Art. 17 (4) AMM-VO zuständigen Staat Anspruch auf die Garantien der Art. 17-20 der Aufnahmerichtlinie. Diese beziehen sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und Berufsbildung. Zudem ist hier das Recht auf bestimmte materielle Leistungen für einen angemessenen Lebensstandard, auf medizinische Versorgung sowie Unterbringung geregelt. Der Ausschluss von diesen Garantien gilt unter dem Vorbehalt, dass die Person über die Konsequenzen bei Aufenthalt in einem anderen Staat informiert wurde.

Dies stellt eine erhebliche Veränderung dar, galt doch bislang nach Rechtsprechung des EuGH (*Cimade und Gisti*, Urteil vom 27.09.2012, C-179/11, EU:C:2012:594), dass Asylsuchende bis zur Überstellung das Recht auf Leistungen aus der Aufnahmerichtlinie haben müssen und ihnen die Sekundärmigration per se nicht zur Last gelegt werden darf. In der Folge werden Personen bei Sekundärmigration, also Antragstellung in einem nicht zuständigen Staat, künftig von bestimmten Garantien der Aufnahmerichtlinie ausgeschlossen.

⁴ ECRE, Comments Paper: Regulation on Asylum and Migration Management, Mai 2024, S. III, 44.

Dies gilt beispielsweise für alle Personen, die auf den Ablauf der Überstellungsfristen warten. Die Aufnahmebedingungen dürfen dennoch nicht die Mindeststandards unterschreiten und müssen im Einklang mit dem Unionsrecht und internationalen Verpflichtungen stehen.

Die Schweiz hat die Aufnahmeleitlinie nicht übernommen und der schweizerische Standard der Aufnahmebedingungen liegt, vor allem im Dublin-Verfahren, unter jenem der Richtlinie. So haben Personen, die sich in Bundesasylzentren aufhalten, beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Auch nach der Zuweisung in den Kanton ist der Zugang zu Integrationsleistungen stark eingeschränkt. Mit einem Dublin-Nichteintretensentscheid fallen die betroffenen Personen umgehend in die Nothilfe, womit Integrationsleistungen gänzlich wegfallen. Damit hält sich die Schweiz bereits heute nicht an die einschlägige EuGH-Rechtsprechung⁵, während die Sanktionsmöglichkeiten der AMM-VO faktisch schon Anwendung finden. Das Bundesgericht⁶ hat die Nothilfe als gleichwertig mit den in der (alten) Aufnahmeleitlinie vorgesehenen Aufnahmebedingungen erklärt, was sich mit der EuGH-Rechtsprechung jedoch nicht vereinbaren lässt⁷. Wir weisen darauf hin, dass die entsprechende Personengruppe bereits jetzt lediglich das absolute Minimum an Leistungen in der Schweiz erhält (womit sie deutlich unter dem Standard der bisherigen EU-Gesetzgebung steht) und entsprechend **eine weitere Absenkung der Aufnahmebedingungen in der Schweiz unzulässig** wäre. Es bleibt überdies zu hoffen, dass der EuGH die Sanktionsmöglichkeiten aus der AMM-VO im Sinne seiner bisherigen Rechtsprechung abschwächen wird. Die Schweiz ist gehalten, die Praxis des EuGH heute und künftig zu würdigen resp. sich dem Standard der Aufnahmeleitlinie anzupassen (vgl. hierzu auch weiter unten unter Kap. 7.2).

Artikel 22: Persönliche Anhörung

Gem. Art. 22 (7) AMM-VO muss der zuständige Mitgliedstaat neu das persönliche Gespräch aufzeichnen. In der Schweizer Umsetzung soll die Weigerung zur Aufzeichnung des Gesprächs durch die betroffene Person eine Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art 8 AsylG darstellen. Dem ist klar zu widersprechen. Die Aufnahme des gesprochenen Wortes stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person dar und eine Verweigerung darf entsprechend nicht mit Sanktionen belegt werden. Die AMM-VO sieht zwar konkrete Pflichten sowie eine Sanktionierung bei Verstössen für Asylsuchende während des Asylverfahrens vor (Art. 17 und 18 AMM-VO), eine Verweigerung der Tonaufzeichnung gehört jedoch nicht ausdrücklich dazu. Es besteht somit keine rechtliche Grundlage für die Annahme einer Mitwirkungspflichtverletzung gem. Art. 8 AsylG. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Tonaufnahme ist offensichtlich eine Schutzvorschrift für Asylsuchende und stellt keine Verpflichtung im Sinne von Art. 17 AMM-VO dar. Der Zugang zur Tonaufzeichnung für die Betroffenen und die Rechtsvertretung muss als Teil des Akteneinsichtsrechts ohne Hürden

⁵ Siehe dazu: Rz. 17.80 EuGH, 27.09.2012, *Cimade und Gisti*, C-179/11, EU:C:2012:594; 14.01.2021, *K.S. u.a.*, C-322/19 und C-385/19, EU:C:2021:11.

⁶ BGE 140 I 141.

⁷ Hierzu genauer: Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - Von A(syl) bis Z(ivilrecht), § 16, Rn. 16.71.

gewährleistet sein. Die derzeit geplante Zugänglichmachung der Tonaufzeichnung lediglich in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde stellt in der Praxis eine Einschränkung dar, die eine Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung für Rechtsvertretungen ausserhalb des offiziellen Rechtsschutzes in den meisten Fällen unmöglich macht. So müssten ggf. Dolmetscher:innen zur Einsichtnahme organisiert werden und es müsste ein erheblicher Weg für die Rechtsvertretung in Kauf genommen werden – dies ist während der ohnehin extrem kurzen Beschwerdefrist und hohen Verfahrenstaktung nicht praktikabel. Die derzeit geplante Ausgestaltung der Einsichtnahme in die Tonaufzeichnung hätte lediglich symbolischen Charakter. Im Rahmen der Akteneinsicht muss einer Rechtsvertretung der Zugang zur Tonaufnahme des Dublin-Gesprächs gewährleistet sein, auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde. Dies sollte im Rahmen von Kopien oder über eine gesicherte Internetplattform gewährleistet werden, wobei die Aufzeichnung des Gesprächs gemeinsam mit den übrigen Akten zusammen mit dem Nichteintretensentscheid und später auch auf ein Akteneinsichtsgesuch hin herausgegeben werden muss.

Um eine Harmonisierung der innerstaatlichen Asylverfahren anzustreben, sollte neu auch eine Tonaufzeichnung der Asylanhörnung gem. Art. 29 AsylG vorgesehen werden, ausser dies wäre gegen den expliziten Willen der gesuchstellenden Person. Da die technischen Voraussetzungen ohnehin geschaffen werden müssen, wären damit auch keine Zusatzausgaben verbunden. Überdies käme man mit der Einführung der Tonaufzeichnungen der Asylanhörnungen endlich den Gegebenheiten in vergleichbaren Rechtsverfahren näher.

Forderungen

- 1. Die Weigerung der gesuchstellenden Person zur Tonaufzeichnung darf keine Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Art. 8 AsylG darstellen.**
- 2. Die Zugänglichkeit zur Tonaufzeichnung muss für Rechtsvertretungen auch ausserhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde gewährleistet sein.**
- 3. Etablierung einer Tonaufzeichnung auch bei Anhörungen gem. Art. 29 AsylG, ausser die gesuchstellende Person ist mit der Aufnahme explizit nicht einverstanden.**

2.6 Rechtsmittel

Mit der AMM-VO werden die Beschwerdemöglichkeiten eingeschränkt und die Beschwerdegründe abschliessend geregelt.

Art. 43: Rechtsbehelfe

Neu werden die Beschwerdegründe abschliessend in Art. 43 (1) AMM-VO geregelt. Eine umfassende Überprüfung des Entscheids und der Anwendung der Verordnung, wie in der Dublin-III-VO noch verankert, ist nicht mehr explizit vorgesehen. Beispielsweise sind keine Rechtsmittel gegen die falsche Anwendung der Zuständigkeitskriterien direkt in der AMM-VO verankert (wie von der Rechtsprechung des EuGH vorgesehen⁸), genauso wenig wie eine Anfechtungsmöglichkeit bei Weigerung eines Mitgliedstaates bezüglich einer Aufnahmeanfrage.

Art. 43 AMM-VO könnte daher so verstanden werden, dass der Umfang des vorgesehenen Rechtsbehelfs auf bestimmte Konstellationen eingeschränkt wird, namentlich auf die Gefahr einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung (Art. 4 EU-Grundrechtecharta, entspricht Art. 3 EMRK), mögliche Verletzungen von Kinderrechten oder des Privat- und Familienlebens sowie auf Umstände, die für die ordnungsgemässe Anwendung der AMM-VO entscheidend sind.

Wir geben zu bedenken, dass mit Art. 43 AMM-VO die übergeordnet geltenden internationalen Verpflichtungen und das Recht auf eine effektive Beschwerde jedoch nicht ausgehebelt werden können. Sie müssen nach wie vor eingeklagt werden können. Eine solche vordergründige Einschränkung von Beschwerdegründen ist deshalb als Symbolpolitik zu werten.

Es müssen daher sämtliche Vorbringen, die auch bisher unter der Dublin-III-VO mittels Beschwerde geltend gemacht werden konnten, weiterhin zulässig sein. Für uns ist klar, dass die EuGH-Rechtsprechung im Hinblick auf subjektive Rechte von asylsuchenden Personen zur Sicherstellung und Einklagung der korrekten Anwendung der AMM-VO weiterhin Geltung hat und nur durch eine aktuellere Rechtsprechung desselben Gerichtshofes angepasst werden dürfte.

Die SFH spricht sich entsprechend gegen die Übernahme von Art. 43 AMM-VO ins Schweizer Asylgesetz aus. Wir schliessen uns dieser Forderung an.

In Bezug auf die Beschwerdefrist ist zudem zu betonen, dass Art. 43 (2) AMM-VO eine Frist von mindestens einer Woche bis maximal drei Wochen vorsieht. Die heute im Schweizer Recht geltende und auch weiterhin vorgesehene Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen stellt somit

⁸ EuGH, Urteile in den Rechtssachen Ghezelbash (C-63/15) und Karim (C-155/15) vom 7. Juni 2016 (ECLI:EU:C:2016:409 und ECLI:EU:C:2016:410).

lediglich das Allermindeste dar, was die AMM-VO vorsieht. Diese Minimalfrist führt schon jetzt zu einer unverhältnismässigen Einschränkung des Rechtsschutzes zu Lasten der gesuchstellenden Person. Die Praxis in der Schweiz hat in den letzten Jahren gezeigt, dass es nicht realistisch ist, innerhalb einer so kurzen Frist eine Rechtsvertretung zu finden, die eine adäquat begründete Beschwerde verfassen kann. Weiter ist kein Grund ersichtlich, weshalb sich die Schweiz lediglich an die Mindestanforderungen der AMM-VO hält.

Wir fordern daher, die Spielräume der AMM-VO zugunsten der verfassungsmässig verankerten Rechtsweggarantie zu nutzen und eine Beschwerdefrist von drei Wochen in Dublin-Verfahren vorzusehen. In diesem Zuge müsste auch die Beschwerdefrist in beschleunigten Asylverfahren von den bestehenden 7 Arbeitstagen auf mindestens drei Wochen, wenn nicht gar 30 Tage angehoben werden. Auch hier hinkt die Schweiz in Sachen Rechtsschutz und Rechtsweggarantie im europäischen Vergleich hinterher, weshalb eine Angleichung der Beschwerdefristen an jene im erweiterten Verfahren oder bei ausserordentlichen Rechtsmitteln angezeigt ist.

Forderungen

- 1. Verzicht auf die Übernahme von Art. 43 AMM-VO in das AsylG**
- 2. Festlegen der Beschwerdefrist sowohl in Dublin-Verfahren als auch in beschleunigten Asylverfahren auf (mindestens) drei Wochen**

2.7 Haft

Die Inhaftierung im Rahmen des Wegweisungsverfahrens und insbesondere im Rahmen des Dublin-Systems lehnen wir grundsätzlich ab. Die betroffenen Personen haben keine Straftat begangen, der Freiheitsentzug erfolgt lediglich zwecks Durchsetzung eines Verwaltungsaktes. Die Anwendung der Dublin-Haft muss daher extrem restriktiv und unter den höchsten rechtsstaatlichen Standards erfolgen. Dass es derzeit möglich ist, Asylsuchende zu inhaftieren, ohne dass jemals eine gerichtliche Haftprüfung erfolgt, ist vor diesem Hintergrund extrem problematisch und weicht von der Praxis vieler anderer europäischer Staaten ab. Mit der Übernahme der AMM-VO sollten daher die Spielräume der AMM-VO genutzt werden und grundsätzliche Verbesserungen der Rechte von Personen in Administrativhaft bzw. Dublin-Haft umgesetzt werden. Die AMM-VO verringert zwar die reguläre Dublin-Haft von sechs auf fünf Wochen, was zu begrüßen ist, gleichzeitig erweitert sie jedoch die Haftgründe und senkt die Voraussetzungen für die Inhaftierung.

Art. 44: Begründung der Haft

Art. 76a AIG muss die Verpflichtung zu einer genauen Begründung der Haft und deren Dauer enthalten. Die Anforderungen an die Begründung der Haft und deren Dauer sind derzeit extrem niedrig, die Haftanordnung durch die Migrationsbehörden wird meist nur in wenigen Sätzen begründet. Gem. Art. 44 (2), (3) und (5) AMM-VO sowie Art. 11 (2) Aufnahmeleitlinie, auf die in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, ist eine Einzelfallprüfung der Haft und deren Dauer sowie eine schriftliche Begründung jedoch notwendig. Diese muss das Vorliegen der Gründe

für die Inhaftierung sowie die Verhältnismässigkeit individuell und ausführlich prüfen und darlegen. Weiter muss die Dauer der Haft anhand des konkreten Einzelfalls und der voraussichtlichen Zeit, die für die einzelnen Verfahrensschritte bei der Vorbereitung der Ausschaffung benötigt wird, begründet werden.

Derzeit wird die Dublin-Haft zudem immer pauschal mit der maximal möglichen Länge angeordnet, eine Begründung der Haftdauer erfolgt in der Praxis nicht. Eine pauschale Kurzbegründung von asyl- und migrationsrechtlicher Haft genügt jedoch auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht (Urteil 2C_549/2021 vom 3. September 2021). Art. 76a AIG sollte hinsichtlich der Begründung der Haftanordnung wie folgt ergänzt werden:

Art. 80b AIG

Die Haftanordnung ist individuell zu begründen. Die Begründung hat folgende Angaben zu enthalten:

- 1. die Identität des Betroffenen,*
- 2. den gewöhnlichen Aufenthaltsort des Betroffenen,*
- 3. die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung*
- 4. die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung*
- 5. die Ausreisepflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Ausschaffung*

Art. 44: Haftanordnung

Gem. Art. 44 (5) AMM-VO muss für die Haft, soweit sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet wird, «von Amts wegen oder auf Antrag» eine zügige gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftnahme erfolgen. Während für die anderen Formen der Administrativhaft in der Schweiz gem. Art. 80 (2) AIG die Haft innerhalb von 96 Stunden gerichtlich überprüft werden muss, gilt dies bei der Dublin-Haft nicht bzw. nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen statt mündlichen Verfahren. Dies führt dazu, dass die Betroffenen in vielen Fällen wochenlang inhaftiert bleiben, ohne dass eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft stattgefunden hat. Denn nur, wer über einen Rechtsbeistand oder anderweitige Unterstützung verfügt, ist im Regelfall in der Lage, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen.

Mit der Übernahme der AMM-VO sollte es daher das Mindeste sein, die Ausgestaltung der Überprüfung der Dublin-Haft an die der anderen Administrativhaftfälle anzugleichen. Die Schweiz sollte die Spielräume der AMM-VO ausnutzen und gem. Art. 44 (5) AMM-VO eine gerichtliche Überprüfung der Haft von Amts wegen vorschreiben. Gleichzeitig sollen auch alle anderen Formen der Administrativhaft zwingend der richterlichen Überprüfung unterliegen. Das Rechtsstaatsprinzip (bzw. Der «habeas corpus-Grundsatz») verlangt zwingend, dass eine Dublin-Inhaftierung **nur mit richterlicher Anordnung** erfolgen darf, wie dies in Deutschland Praxis und gem. AMM-VO möglich ist. Dasselbe sollte für alle Formen der Administrativhaft gelten. Deshalb schlagen wir vor:

Streichung von Art. 80 Abs. 2 Satz 2 AIG: “Wurde die Ausschaffungshaft nach Artikel 77 angeordnet, so wird das Verfahren der Haftüberprüfung schriftlich durchgeführt.”

Streichung von Art. 80 Abs. 2bis AIG: “Bei einer Haft nach Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft auf Antrag der inhaftierten Person durch eine richterliche Behörde in einem schriftlichen Verfahren überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.”

Ersatz von Art. 80a Abs. 3 AIG *“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.”*

durch

“Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.”

Art. 44: Rechtsbeistand

Gem. Art. 44 (4) AMM-VO i.V.m. Art. 11 (6), Art. 29 (2) Aufnahmerichtlinie muss im Falle eines Rechtsbehelfs oder einer gerichtlichen Überprüfung der Inhaftierung die Möglichkeit bestehen, unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in Anspruch zu nehmen, soweit diese zur Gewährleistung der Wirksamkeit des Rechtsbehelfs erforderlich ist. Gem. Art. 29 (3) Aufnahmerichtlinie können diesbezüglich Einschränkungen vorgenommen werden, wenn die betroffene Person über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder der Rechtsbehelf keine konkrete Aussicht auf Erfolg bietet, insbesondere wenn es **sich um einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung in zweiter oder höherer Instanz handelt**. Die Entscheidung, keine unentgeltliche Rechtsvertretung zu gewähren, muss, wenn sie nicht von einem Gericht getroffen wird, demnach mithilfe unentgeltlicher Rechtsvertretung angefochten werden können. Das GEAS sieht somit vor, im Falle einer (Dublin-)Inhaftierung den betroffenen Personen grundsätzlich eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Seite zu stellen.

Da der Freiheitsentzug einen der grössten Freiheitseingriffe überhaupt darstellt, die davon betroffenen Personen meist rechts- und oft auch sprachunkundig sind und die wesentlichen Sach- und Rechtsfragen bereits beim erstmaligen Haftentscheid zu beurteilen sind, rechtfertigt sich daher und ebenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen die automatische Zuweisung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes bei jeder Administrativhaft.⁹ Dies wird denn auch in der

⁹ vgl. kürzliche Reform in Deutschland, nach der bei Administrativhaftfällen neu generell ein Pflichtverteidiger zu Seite gestellt wird [§ 62d AufenthG], <https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus->

Schweiz von Expert:innen gefordert.¹⁰⁾ Wir fordern daher die amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung bei jeder Haftanordnung:

Art. 80c AIG

Im Verfahren über die Haftanordnung bestellt die anordnende Behörde den Betroffenen, die noch keine Rechtsvertretung haben, von Amtes wegen für die Dauer des Verfahrens eine amtliche Rechtsvertretung.

Art. 45: Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft

Die nationale Umsetzung sieht eine Dublin-Vorbereitungshaft von vier Wochen (statt bisher sieben Wochen gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG) vor. Eine solche Bestimmung wäre nach wie vor europarechtswidrig. In Art. 45 AMM-VO erfolgt eine genaue Regelung der Fristen, innerhalb derer bei Inhaftierung der gesuchstellenden Person das Dublin-Verfahren durchzuführen ist. Gem. Art. 45 (1) AMM-VO muss das Aufnahmegesuch bzw. die Wiederaufnahmemitteilung innerhalb von zwei Wochen nach Eurodac-Treffer bzw. Registrierung des Antrags erfolgen. Spätestens innerhalb einer Woche muss eine Antwort auf das Gesuch erfolgen. Daraus ergibt sich insgesamt eine Zeitspanne von drei Wochen, innerhalb derer die Zustimmung zur Aufnahme bzw. Bestätigung der Wiederaufnahme erfolgen muss. Ab diesem Zeitpunkt muss die Haft in eine Dublin-Haft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG umgewandelt werden. Somit besteht kein Raum für eine vierwöchige Dublin-Vorbereitungshaft, wie in der Vorlage des EJPD vorgesehen.

Die Dublin-Vorbereitungshaft gem. Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG darf somit gemäss den Regelungen der AMM-VO nur max. drei Wochen betragen, eine längere Dublin-Vorbereitungshaft wäre europarechtswidrig. Dies lässt sich auch anhand der Rechtsprechung zur aktuellen Ausgestaltung der Dublin-Vorbereitungshaft in der Schweiz begründen: Mit Urteil des VGer Zürich vom 25. Juli 2024 (VB.2024.00340, E.4.2.2.4 ff.) wurde festgestellt, dass die aktuelle Vorbereitungshafterdauer von sieben Wochen der Dublin-III-VO widerspricht. Die zusätzliche (über die Maximalfrist von sechs Wochen in Dublin-III-VO hinausgehende) Woche, die im Schweizer Recht zur Entscheidfassung vorgesehen ist, ist mit der Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn: Die reguläre Dublin-Haft kann ab Zustimmung des zuständigen Staates beginnen, sodass kein Raum für eine Woche Haft zwecks Entscheidfassung besteht. Im erläuternden Bericht wird nun dieselbe Argumentation für eine zusätzliche (vierte) Woche genutzt wie bei der Übernahme der Dublin-III-VO und der jetzigen Ausgestaltung des Art. 76a Abs. 3 lit. a AIG (S. 78 ff. erläuternder Bericht). Dies ist mit der AMM-VO nicht vereinbar und eine vierwöchige Vorbereitungschaft wäre entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich europarechtswidrig.

Auch Art. 11 (1) Aufnahmerichtlinie, auf den in Art. 44 (4) AMM-VO verwiesen wird, stellt deutlich fest, dass Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller

berlin/2024/ausgabe-3-2024-v-822024/abschiebungshaft-kuenftig-verpflichtende-anwaltliche-vertretung-von-betroffenen/

¹⁰⁾ «Handlungsbedarf beim Rechtsschutz», Plädoyer 03/2024.

zuzurechnen sind, keine Fortsetzung der Haft rechtfertigen. Die eingeplante zusätzliche Woche der Haftdauer der Vorbereitungsphase zwecks Entscheidungsfassung, ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Art. 76a AIG

(3) Die betroffene Person kann in Haft belassen oder in Haft genommen werden ab Haftanordnung für die Dauer von höchstens:

- a. **drei** Wochen während der Vorbereitung der Entscheidung über die Zuständigkeit für das Asylgesuch; dazu gehört die Stellung des Ersuchens zur Aufnahme und Wiederaufnahme an den anderen Dublin-Staat, die Wartefrist bis zur Antwort oder bis zur stillschweigenden Annahme;

Forderungen

- 1. Ausweitung der gesetzlichen Anforderungen an die Begründung der Haft sowie der Haftdauer**
- 2. Inhaftierung im Rahmen sämtlicher Administrativhaft inkl. Dublinhaft nur mit richterlicher Überprüfung in einem mündlichen Verfahren**
- 3. Amtliche Bestellung einer Rechtsvertretung ab Haftanordnung durch die zuständige Behörde**
- 4. Dublin-Vorbereitungsphase von höchstens drei Wochen**

2.8 Überstellungsfristen

Die Überstellungsfristen sind für Asylsuchende im Rahmen des Dublin-Systems von erheblicher Bedeutung. Wird die betroffene Person innerhalb der Überstellungsfrist von sechs Monaten nicht überstellt, so ist die Schweiz für ihr Asylverfahren zuständig. Die Überstellungsfrist bleibt gem. Art. 46 (1) und (2) AMM-VO bei sechs Monaten. Es kann jedoch im Rahmen des neuen Solidaritätsmechanismus zu einem «responsibility offset» kommen, sodass die Übernahme der Zuständigkeit durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss, erfolgt. Zudem ist auf relevante Regelungen der Krisen-VO zu verweisen: Befindet sich ein zuständiger Mitgliedstaat in einer Krisensituation, so darf gem. Art. 12 (4) Krisen-VO eine Überstellung im Regelfall erst dann durchgeführt werden, wenn dieser Mitgliedstaat nicht mehr mit der Krisensituation konfrontiert ist. Für diese Fälle wird gem. Art. 12 (2) (d) die reguläre Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach Ablauf dieser Frist die Zuständigkeit erlischt.

Die bisherige Ausnahmeregelung, nach der eine Überstellungsfrist bei Untertauchen der asylsuchenden Person auf 18 Monate verlängert werden kann, wird mit der AMM-VO gem. Art. 46 (2) AMM-VO erheblich ausgeweitet. Nicht nur werden die Gründe für die Verlängerung der Überstellungsfrist erweitert, sondern die Frist wird auf drei Jahre verlängert. Innerhalb dieser Zeit hat die gesuchstellende Person keinen Zugang zum regulären materiellen Asylverfahren und ist in einer rechtlich und sozial extrem unsicheren Position.

Wo bisher lediglich das «Flüchtigsein» zur Verlängerung der Überstellungsfrist führte, so sind nun neben dem Begriff «flüchtig» in Art. 46 (2) AMM-VO weitere Gründe aufgelistet, die zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist führen können. Neu ist auch die Definition der «Flucht» in Art. 2 (17) AMM-VO als «eine Aktion, durch welche sich eine betroffene Person der Verfügung der zuständigen Behörden oder Justizbehörden entzieht». In lit. a) bis c) werden Gründe aufgelistet, aufgrund derer eine Flucht anzunehmen ist. Die neue Definition der «Flucht» geht über die Interpretation des EuGH in der Jawo-Entscheidung hinaus und etabliert damit einen weiteren Anwendungsbereich.¹¹

Neben dieser Definition für die «Flucht», führen auch andere Verhaltensweisen der asylsuchenden Person oder ihrer Familienangehörigen zu einer Verlängerung der Überstellungsfrist. Besonders fragwürdig ist, dass die Überstellungsfrist verlängert werden kann, wenn die zu überstellende Person oder ihre Familienangehörigen «die für die Überstellung erforderlichen medizinischen Anforderungen nicht erfüllt» (Art. 46 (2) AMM-VO). Den anderen in der AMM-VO aufgelisteten Gründen ist jeweils immanent, dass die asylsuchende Person oder ihre Familienangehörigen in irgendeiner Form vorsätzlich handeln. Dies ist dem Wortlaut nach, beim Nichterfüllen der medizinischen Anforderungen, nicht notwendig. Die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre wegen der Unmöglichkeit der Überstellung aufgrund unverschuldeter Erkrankung wäre damit ein erheblicher Bruch mit dem derzeitigen System.

Die Überstellungsfrist wird mit der AMM-VO von 18 Monaten auf 36 Monate verlängert – mithin sechs Mal so lange wie die ursprüngliche Frist von sechs Monaten. Eine derart gravierende Verschlechterung der Situation der Betroffenen erfolgt bereits bei kurzzeitiger und unverschuldeter Abwesenheit aus der Unterkunft. Bereits jetzt führt die Verlängerung der Frist auf 18 Monate zu erheblichen Schwierigkeiten für die Betroffenen. Die Zeit, in der sie ohne Vorwarnung ausgeschafft werden können, verdreifacht sich und zwingt sie in die Illegalität.

Art. 46: Ausführliche Vorschriften und Fristen

Die Schweiz ist daher gehalten, die Ausnahmeregelung des Art. 46 (2) AMM-VO restriktiv anzuwenden. Insbesondere der neue Grund für die Verlängerung der Überstellungsfrist, wenn die betroffene Person «die medizinischen Anforderungen für die Überstellung nicht erfüllt», darf nur restriktiv Anwendung finden. Krankenhausaufenthalte und gesundheitliche Probleme dürfen nicht zur Verlängerung der Überstellungsfrist und dem damit einhergehenden Ausschluss vom Asylverfahren sowie diversen gesellschaftlichen Lebensbereichen und einer eklatanten Entrechtung führen. Es muss sichergestellt werden, dass sich schwerkranke Personen weiterhin in eine stationäre Behandlung begeben können, ohne dass sie mit einer Verlängerung der Überstellungsfrist rechnen müssen - alles andere würde zu erheblichen Problemen bei der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden führen. Die Schweiz sollte in diesen Fällen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen, um eine weitere psychische Belastung der betroffenen Personen zu verhindern (vgl. hierzu auch oben unter Kap. 2.4).

¹¹ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

Gleichzeitig führt die Verlängerung der Überstellungsfrist auf drei Jahre auch in allen anderen Fällen zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Angesichts der erheblichen Entrechtung, die mit der Verlängerung der Überstellungsfrist einhergeht, darf davon nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden – zumal sie eine Ausnahme in der AMM-VO darstellt. So wird auch im Erwägungsgrund (23) der Aufnahme richtlinie¹² auf die erheblichen Konsequenzen, die Einstufung als «flüchtig» einhergehen, hingewiesen und Folgendes vorgeschrieben:

*«In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für Antragsteller, die flüchtig sind oder bei denen davon ausgegangen wird, dass Fluchtgefahr besteht, sollte der Begriff <Flucht> dahin gehend definiert werden, dass darunter sowohl eine **vorsätzliche Handlung als auch der tatsächliche, nicht außerhalb des Einflussbereichs des Antragstellers liegende Umstand zu verstehen sind**, dass sich der Antragsteller den zuständigen Verwaltungs- oder Justizbehörden nicht zur Verfügung hält, beispielsweise indem er das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er sich aufzuhalten hat, verlässt.»*

Die Einstufung einer gesuchstellenden Person als «flüchtig» setzt daher weiterhin entsprechend der Jawo-Rechtsprechung des EuGH¹³ voraus, dass eine vorsätzliche Handlung der betroffenen Person vorliegt, die nicht ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen darf. Im Falle von Krankheit ist nie von einer vorsätzlichen Handlung auszugehen, liegt die Erkrankung doch jeweils ausserhalb des Einflussbereichs einer betroffenen Person, weshalb von der Verlängerung der Überstellungsfrist in diesen Fällen stets abzusehen ist.

2.9 Krisenverordnung

Art. 12: Verlängerung der festgelegten Fristen

Gem. Art. 12 (4) Krisen-VO werden Überstellungen an einen Staat, in dem eine Krisensituation besteht, ausgesetzt. Damit einhergehend wird regulär die Überstellungsfrist auf ein Jahr verlängert, sodass erst nach dem Ablauf dieser Zeit ein Übergang der Zuständigkeit erfolgt. Diese Regelung geht mit einer erheblichen Verzögerung des Zugangs zum Asylverfahren einher. Die betroffenen Personen müssen sich während dieser Zeit dauerhaft den Behörden zur Verfügung halten und längere Zeit in der Nothilfe ausharren, ohne dass sie Einfluss auf diese Situation nehmen können bzw. die Verlängerung dieser Frist verschuldet haben. In diesen Fällen muss daher ein Selbsteintritt im Rahmen der Ermessensklausel durch die Schweiz erfolgen. Dies sollte auf Gesetzes- oder mindestens Verordnungsebene geregelt werden (vgl. hierzu oben unter Kap. 2.4).

Art. 16: Krisenvorsorge

Im Rahmen der Beteiligung an der AMM-VO muss die Schweiz ohnehin eine nationale Strategie erarbeiten. Im Rahmen dessen sollte sie sich an Art. 16 Krisen-VO beteiligen und

¹² (23) Aufnahme richtlinie, EU/2024/1346, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346

¹³ EuGH, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 19. März 2019, C-163/17, EU:C:2019:218.

ebenfalls einen Plan mit Präventivmassnahmen zur Verringerung des Risikos für Krisensituationen sowie die Notfallplanung ausarbeiten.

Forderungen

1. **Selbsteintritt, wenn im für eine Person zuständigen Staat die Krisen-VO Anwendung findet.**
2. **Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Prävention und Reaktion in Krisensituationen.**

3. Überprüfungs- (bzw. Screening-)Verordnung

3.1 Einleitung

Die Überprüfungsverordnung regelt im Sinne einer nachholenden Grenzkontrolle neu den Erstkontakt zwischen Geflüchteten und nationalen Behörden. Dabei sollen einerseits Personen überprüft werden, die – ohne die Einreisebedingungen zu erfüllen – beim undokumentierten Überschreiten der EU-Aussengrenzen aufgegriffen wurden oder an einem Grenzübergang ein Schutzgesuch gestellt haben. Andererseits betroffen sind Personen, die undokumentiert im Hoheitsgebiet aufgegriffen wurden und bisher noch nicht in Eurodac erfasst worden sind. Die Verordnung legt dafür sechs Verfahrensschritte fest. Sie dienen der Feststellung der Identität, der Erfassung biometrischer Daten in Eurodac bzw. im CIR, der Gesundheits- und Vulnerabilitätsüberprüfung, sowie Sicherheitsabfragen in nationalen und EU-Datenbanken. Zum Abschluss soll die überprüfte Person an die entsprechenden Behörden und Verfahren übergeben und – bei fehlendem Schutzgesuch – sofort ausgeschafft werden. Die Überprüften gelten während dieser Zeit als nicht eingereist, selbst wenn sie sich schon auf dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates befinden («Fiktion der Nicht-Einreise»).

Ziel der Überprüfung auf EU-Ebene ist es zum einen, eine lückenlose Datenerfassung in Eurodac und Abgleiche mit allen anderen EU-Datenbanken zu gewährleisten. Zum anderen wird auf Grundlage der Überprüfung entschieden, welche Asylverfahren anwendbar sind (reguläre Verfahren, beschleunigte Grenzverfahren, Nichteintretensentscheide), wohlgemerkt ohne dass Schutzsuchende während der Überprüfung überhaupt zu ihren Fluchtgründen befragt werden.

Die Überprüfung soll maximal sieben Tage dauern, während denen die überprüften Personen «festgehalten», d.h. inhaftiert werden. In der Schweiz werden entweder die Kantone, das BAZG oder in den BAZ auch das SEM für die Überprüfung zuständig sein. Betroffen werden nicht nur Asylsuchende, sondern insbesondere auch Sans-Papiers sein, die anschliessend umgehend in Ausschaffungshaft genommen werden können.

3.2 Einordnung und Forderungen

Unverhältnismässige Inhaftierung

Mit dem neu eingeführten Überprüfungsprozess geht eine Freiheitsbeschränkung oder gar ein Freiheitsentzug einher, der keiner richterlichen Überprüfung unterzogen werden soll. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der persönlichen Freiheit, deren Einschränkung einer klaren gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedarf und verhältnismässig sein muss, sind - angesichts des Zwecks und der Ziele der Überprüfung (gemäss Art. 1 Screening-VO die Kontrolle, Identifizierung und Sicherheitsüberprüfung von Drittstaatsangehörigen) - die Voraussetzungen für eine bis zu siebentägige Inhaftierung nicht gegeben. Die Verhältnismässigkeit wird nicht gewahrt. Selbst das Begleiten in ein BAZ in Fällen, in denen gemäss Art. 21 Abs. 1 VE-AsylG vor oder zu Beginn der Überprüfung ein Asylgesuch gestellt wurde, stellt eine neue, freiheitsbeschränkende Massnahme, also einen staatlichen Eingriff in ein verfassungsmässiges Freiheitsrecht dar, den wir klar ablehnen. Wir fordern, dass eine Freiheitsbeschränkung stets die *ultima ratio* bleibt und nur in absoluten Ausnahmefällen angeordnet wird, wobei die Kriterien für die Anordnung (Art. 73 Abs. 1 lit. d und Abs. 2bis VE-AIG) abschliessend definiert und einheitlich angewendet werden müssen.

Die Dauer von sieben Tagen in der EU-Screening-VO geht auf die spezifische Konstellation an den Aussengrenzen der EU zurück. Die Schweiz sollte in ihrer Umsetzung als Schengen-Binnenland eine generelle Verkürzung auf max. 3 Tage festschreiben. Eine längere Festhaltung wäre auch gem. Art. 73 (2) AIG nicht vorgesehen. Sollte die Überprüfung länger als drei Tage dauern sowie eine längere Festhaltung notwendig sein, so müsste sie mit Ablauf des dritten Tages auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt werden. Weiter sollte in Anlehnung an die Regelung zur strafprozessualen Haft nach max. 48 Stunden zwingend eine richterliche Haftkontrolle erfolgen. Damit einher gehen muss auch eine Kontakterlaubnis sowie die entsprechenden Informationspflichten. Soll hier das Grund- und Menschenrecht der persönlichen Freiheit zum Zweck der blossen Untersuchung ohne jeden Tatverdacht eingeschränkt werden, verlangt dies besondere Kautelen. Damit die Haftkontrolle stattfinden kann, müssen Behörden, welche die Überprüfung durchführen, zudem jeden Schritt sofort nachvollziehbar dokumentieren.

Zudem ist die zeitliche Dauer der Überprüfung möglichst kurz zu halten und es sind in jedem Fall mildere Massnahmen als eine Festhaltung bzw. ein Freiheitsentzug zu prüfen und prioritär anzuordnen.

Forderungen

- 1. Dauer des Überprüfungsverfahrens zusammen mit der Festhaltung von max. 3 Tagen.**
- 2. Festhaltung nur als ultima ratio nach Prüfung sämtlicher milderer Massnahmen.**

3. Zwingende richterliche Überprüfung noch während der Festhaltung spätestens nach 48 Stunden sowie damit einhergehende Kontakterlaubnis und Informationspflichten.

Fehlende Rechtsvertretung

Das Überprüfungsverfahren soll nicht nur unter Haftbedingungen, sondern auch ohne Rechtsvertretung stattfinden. Erst nach Abschluss des Screenings sieht der Vorentwurf eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung vor (Art. 102h Abs. 1 und Art. 22 Abs. 7 VE-AsylG), falls ein Asylgesuch gestellt wird.

Demgegenüber ist es in asylrechtlichen Fällen, in denen die Überprüfung vom SEM vorgenommen wird, unabdingbar, dass schutzsuchenden Personen schon während des Überprüfungsprozesses eine Rechtsvertretung gemäss Art. 102h Abs. 1 AsylG beigeordnet wird. Es widerspricht nämlich dem Grundsatz von Art. 102h Abs. 1 AsylG, wonach Asylsuchende *ab Beginn der Vorbereitungsphase* Anspruch auf eine Rechtsvertretung haben. Grundsätzlich bedarf es aber auch aus verfahrensrechtlichen Gründen einer unabhängigen Rechtsvertretung: Das Screening ist ein Verfahrensschritt, bei dem eine Mitwirkung der Rechtsvertretung im Sinne von Art. 102j Abs. 1 AsylG vorgesehen werden muss, zumal dieses mit einer unmittelbaren Rückkehrentscheidung enden kann, wenn kein Asylgesuch gestellt wird.¹⁴ Insbesondere muss die betroffene Person adäquat über ihre Rechte und den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt werden. Relevant ist der Verfahrensschritt des Screenings zudem, weil die erfassten Angaben in einem späteren Asylverfahren verwendet werden.¹⁵

Da in ausländerrechtlichen Fällen zudem die Gefahr besteht, dass Personen während der Überprüfung durch das BAZG oder kantonale Behörden vom Stellen eines Asylgesuchs abgehalten werden könnten, verlangen wir auch ihnen umgehend eine unentgeltliche Rechtsvertretung zur Verfügung zu stellen. Bei der Überprüfung ausserhalb der BAZ ist es daher zwingend, dass die im erweiterten Asylverfahren zugelassenen Rechtsberatungsstellen als Rechtsvertretung aufgeboten werden. Die Leistungserbringenden sind hierfür zusätzlich zu vergüten.

In Anlehnung an das Vorgehen bei Wegweisungsverfahren am Flughafen (Art. 65 AIG) muss die zuständige Behörde (z.B. BAZG oder Kantonspolizei) der betroffenen Person schriftlich mitteilen, dass sie die Möglichkeit hat, eine Rechtsberatungsstelle aufzusuchen und sich beraten zu lassen (Art. 14 Abs. 3 SGK). Gemäss SEM-Weisungen werden dazu an den Grenzübergangsstellen Informationsblätter zur Rechtsberatung sichtbar ausgehängt. Ebenfalls aufzulegen sei das Mitgliederverzeichnis des kantonalen Anwaltsverbands. Zusätzlich können Infoblätter ausgehändigt werden (SEM, Weisungen Grenzkontrolle, Ziff. 4.5.6.). Sodann muss der Zugang zur Rechtsvertretung effektiv gewährt werden.

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 der Überprüfungs-VO schreibt den ungehinderten Zugang von Beratungspersonen beim Screening vor.

¹⁵ z.B. im Hinblick auf eine Relocation im Sinne von Art. 17 Abs. 3 Ü-VO.

In allen Phasen und Konstellationen, in denen zukünftig eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 durchgeführt wird, **ist Betroffenen eine unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung beizugeben**. Deren Funktion sollte auch in der Überprüfung der Rechtmässigkeit der Inhaftierung und der Unterbringung der untersuchten Person bestehen. Zudem soll sie zur Gesundheits- und insbesondere Vulnerabilitätsprüfung beitragen können, weshalb sie für die betroffenen Personen gut erreichbar sein muss.

Forderung

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung für die betroffene Person in allen Phasen und Konstellationen, in denen eine Überprüfung gemäss (EU) 2024/1356 stattfindet.**

Unterbringung

Der Vorentwurf des Bundesrats enthält keinerlei Vorschriften zu den Lebensbedingungen der Personen, die von der Überprüfung betroffen sind. Demgegenüber schreibt Art. 8 Abs. 8 der EU-Überprüfungsverordnung vor, ihnen müsse ein Lebensstandard gewährt werden, der ihren Lebensunterhalt und den Schutz ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit gewährleiste und ihre Rechte gemäß der EU-Grundrechts-Charta achte. Da die Schweiz nicht an diese Charta gebunden ist, sollte der Umsetzungserlass mindestens auf die Bestimmungen von Art. 81 (Haftbedingungen) sowie Art. 73 Abs. 2 bis 4 AIG verweisen und inhaltlich dieselben Garantien vorsehen, wie die in der EU-Grundrechts-Charta.

Darüber hinaus verweisen wir auf die Ausführungen zur Haft in Kapitel 2 dieser Vernehmlassungsantwort.

Für Personen, welche ein Asylgesuch gestellt haben, sollten zudem ab Gesuchstellung äquivalente Rechte bezüglich der Unterbringungsstandards, materiellen Leistungen sowie medizinischen Versorgung wie in der EU-Aufnahmerichtlinie vorgesehen, gelten (hierzu ausführlich Kap. 7.2).

Forderungen

- 1. Sicherstellung von Unterbringungs- und Haftbedingungen während des Überprüfungsverfahrens, die äquivalent zu den Garantien der EU-Grundrechtecharta und der Aufnahmerichtlinie (in Fällen einen Asylgesuchs) sind.**
- 2. Verweis auf Bestimmungen von Art. 81 und 73 Abs. 2-4 AIG im Umsetzungsbeschluss.**

Keine Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen

Gemäss Art. 7 (2) Screening-VO können die Mitgliedstaaten von der Durchführung der Überprüfung absehen, "wenn ein illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältiger Drittstaatsangehöriger unmittelbar nach dem Aufgreifen im Rahmen bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen oder bilateraler Kooperationsrahmen in einen anderen Mitgliedstaat

zurückgeschickt wird. In diesem Fall führt der Mitgliedstaat, in den der betreffende Drittstaatsangehörige zurückgeschickt wurde, die Überprüfung durch.“

Wir weisen darauf hin, dass diese Regelung keinesfalls Rückweisungen an innereuropäischen Grenzen ermöglicht, sondern lediglich die Zuständigkeit des Screenings regelt. Sowohl die EU-Gesetzgebung als auch die internationale Rechtsprechung sind hier klar: Eine Rückweisung ohne Rückkehrentscheidung und Prüfung eines allfälligen Asylgesuchs verstösst gegen die Rückführungsrichtlinie, an die auch die Schweiz gebunden ist. Dies stellte der EuGH im kürzlich ergangenen Urteil erneut fest und festigt seine Rechtsprechung diesbezüglich.¹⁶

Fehlende Vulnerabilitätsprüfung im VE-AIG und VE-AsylG

Art. 12 Abs. 3 der Screening-VO hält explizit eine Vulnerabilitätsprüfung fest. Diese fällt in den Vorentwürfen des Bundesrats einer schwammigen Formulierung zum Opfer, die von einer Prüfung der «Schutzbedürftigkeit» spricht und diese nicht näher spezifiziert.

Die Überprüfungs-VO sieht in Art. 12 Abs. 3 explizit vor, dass die Überprüfungsbehörden zum Zweck der Vulnerabilitätsprüfung von Nichtregierungsorganisationen unterstützt werden können. Die Schweiz ist in der Vergangenheit wiederholt für ihre Mängel bei der Identifizierung von Vulnerabilitäten und besonderen Bedürfnissen im Rahmen von Asylverfahren kritisiert worden. Umso eher ist im Gesetz die Beigabe einer Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

Diesbezüglich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die EU-Aufnahmerichtlinie in Art. 22-28 die Vorgehensweise zur Erkennung und den Umgang mit vulnerablen Personen, die ein Asylgesuch gestellt haben, festlegt. Diese sind bei der im Überprüfungsverfahren durchzuführenden Vulnerabilitätsprüfung zwingend äquivalent anzuwenden (siehe Ausführungen in Kap. 7.2).

Im Übrigen schliessen wir uns den Forderungen der SFH an, welche auf die abweichenden Bezeichnungen zwischen der Überprüfungsverordnung und der nationalen Umsetzung hinweist.

Forderungen

- 1. Unentgeltliche Rechtsvertretung bei der Vulnerabilitätsprüfung (siehe Abschnitt «Fehlende Rechtsvertretung oben)**
- 2. Explizite Nennung der Vulnerabilitätsprüfung im Gesetz sowie konkrete Bestimmung der Vorgehensweise und Kriterien bei dieser. Diesbezügliche Orientierung und äquivalente Umsetzung der Vorschriften von Art. 22-28 EU-Aufnahmerichtlinie (siehe Kapitel 7.2).**

¹⁶ EuGH Urt. v. 21.09.2023, Az. C-143/22 | ADDE, frühere Entscheide u.a. EuGH, Urt. v. 19.03.2019, Az. C-444/17, Arib

Identifizierung und Datenerfassung

Das Überprüfungsverfahren ist in Zukunft der zentrale Prozess, in dem im Rahmen der Identifizierung und der biometrischen Erfassung hochsensible Daten an die Eurodac-Datenbank und an das im Aufbau befindliche zentrale Identitätsregister CIR übermittelt und mit dort und in weiteren Systemen gespeicherten Daten abgeglichen werden. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen dezentralen Umsetzung der Screening-VO wird die Erfassung, Übermittlung und der Abgleich von hochsensiblen Daten auch in den Händen der Kantone liegen. Dadurch werden zusätzliche Behörden, die bisher noch keinen Zugang zu Eurodac haben, neu an Eurodac angebunden, neben dem SEM zum Beispiel auch das Grenzwachtkorps und die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Diese gehören zudem auch zum Kreis der zugangsberechtigten Behörden zum EES, ETIAS und zum VIS-Zentralsystem gemäss der Art. 103c Abs. 2 Bst. g VE-AIG, Art. 108e Abs. 2 Bst. f VE-AIG sowie Art. 109a Abs. 2 Bst. i VE-AIG.

Wir sprechen uns gegen eine solche starke Ausweitung der Zugangsberechtigungen zu europäischen Datensystemen aus, die durch eine weniger dezentrale Umsetzung der Überprüfungsverordnung, z.B. nur in den vom Bund betriebenen BAZ, vermieden werden könnte.

Das nicht zuletzt auch, da die biometrische Erfassung während der Überprüfung aufgrund von Änderungen in der revidierten Eurodac-Verordnung zum einen auf Kinder ab einem Alter von sechs Jahren ausgeweitet wird, zum anderen auch unter Zwang durchgeführt werden kann. Wie im nächsten Kapitel zu Eurodac weiter ausgeführt, fordern wir, dass die Anwendung von Zwang bei der biometrischen Datenerhebung vermieden werden muss und als ultima ratio klarer geregelt wird. Bei Kindern unter 15 Jahren sollte zudem, sowohl wenn sie begleitet sind als auch wenn sie unbegleitet sind, auf die biometrische Erfassung verzichtet werden. Zwangsanwendung bei der Erfassung biometrischer Daten von Kindern ab sechs Jahren muss zudem ausgeschlossen werden.

Forderungen

- 1. Beschränkung des Datenzugangs zu Eurodac auf eine Behörde, das SEM**
- 2. Klarere Regelung der Zwangsanwendung bei der biometrischen Erfassung**
- 3. Beibehaltung der bisherigen Altersgrenze und Ausschluss von biometrischer Erfassung und Zwangsanwendung bei Kindern unter 15 Jahren**

Sicherheitskontrolle

Ist eine in der Sicherheitsüberprüfung als Gefahr für die innere Sicherheit kategorisierte Person «gewalttätig» oder «unrechtmässig bewaffnet», oder gibt es Hinweise, dass sie an einer schweren Straftat beteiligt ist, wird das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung bei

Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze aufgegriffen wurden gemäss Art. 22 Abs. 3d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3e) der Eurodac-Verordnung in Form einer sogenannten «Sicherheitskennzeichnung» in Eurodac festgehalten. Im EU-Kontext folgt daraus, dass die betroffenen Personen automatisch dem beschleunigten Grenzverfahren gemäss Art. 42 der Asylverfahrens-Verordnung zugewiesen werden. Der Erläuternde Bericht schweigt sich zu den Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung in der Schweiz aus. Es ist in unseren Augen aber auf jeden Fall zu vermeiden, dass es aufgrund einer solchen Kennzeichnung, die auf Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird (siehe Kapitel 4.6), zu negativen materiellen Folgen innerhalb eines möglichen Asylverfahrens kommt. Für weitere Ausführungen zur Sicherheitsüberprüfung und insbesondere zur Sicherheitskennzeichnung verweisen wir auf das Kapitel 4 zu Eurodac.

Abschlussentscheidung des Screenings

Rückkehrentscheidung

Auch die Tatsache, dass das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann, falls die überprüften Personen kein Asylgesuch stellen, wird im Vorentwurf nur schwammig adressiert. Die Vorentwürfe halten im Zusammenhang mit dem Ausgang des Screenings lediglich fest, dass eine «Zuweisung an das geeignete Verfahren» erfolgt.

Das Gesetz muss klar festhalten, unter welchen Umständen das Screening mit einer direkten Rückkehrentscheidung enden kann und wie das folgende Verfahren aussehen würde (Unterbringung, Dauer, Rechtsmittel).

Anfechtbarkeit

Wie weiter oben gezeigt, handelt es sich beim Screening um einen verfahrensrelevanten Schritt, bei dem Anspruch auf Rechtsschutz besteht. Wäre kein Rechtsschutz involviert, müsste nicht von einem verfahrensrelevanten Schritt ausgegangen werden – diesfalls sollten die Ergebnisse der Überprüfung in einem weiteren Verfahren nicht verwendet werden dürfen.

Vor diesem Hintergrund hat der Abschluss des Screenings zwingend in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erfolgen. Eine entsprechende Ergänzung ist im Gesetz vorzusehen.

Unabhängiger Überwachungsmechanismus

Der mit Art. 10 Abs. 2 Screening-VO als ausgleichendes Element eingeführte unabhängige Überwachungsmechanismus soll insbesondere die Einhaltung des Non-refoulement-Gebots sowie der Vorschriften zum Zugang zum Asylverfahren, zum Kindeswohl und zur Administrativhaft überwachen. Er wird in der Schweizer Umsetzung aber nicht ausreichend spezifiziert. Die Bestimmungen zum unabhängigen Überwachungsmechanismus sollten wie

in der EU-Verordnung explizit ausformuliert werden. Darüber hinaus sollte er nicht nur jährlich Bericht erstatten, sondern mit Weisungsbefugnissen ausgestattet werden, um Missstände tatsächlich beheben zu können. Aus Transparenzgründen sollte der jährliche Bericht öffentlich abrufbar sein. Art. 9d VE-AIG und Art. 21b VE-AsylG sollten so ausgestaltet werden, dass der unabhängige Überwachungsmechanismus jederzeit unangemeldet Zugang zum Überprüfungsverfahren hat und mit genügend ausgebildeten und ausreichend mit Interventionsmöglichkeiten ausgerüstetem Personal ausgestattet wird.

Die in Art. 10 der Screening-VO erwähnte EU-Grundrechtscharta ist für die Schweiz nicht bindend und muss daher durch adäquate Bestimmungen äquivalent ersetzt werden. Nachdem die Charta in Art. 18 das Recht auf Asyl, Art. 121 Abs. 1 BV aber lediglich die Asylgewährung vorsieht, sollte in der Schweiz das subjektive Recht auf Asyl auf Gesetzesstufe verankert werden.

Forderungen

- 1. Explizite Ausformulierung des unabhängigen Überwachungsmechanismus wie in der EU-Verordnung**
- 2. Ausstattung des Mechanismus mit Weisungsbefugnissen**
- 3. Öffentliche Zugänglichkeit des jährlichen Berichts**

Zugang von Beratungsorganisationen (Art. 8 Abs. 6 Screening-VO)

Der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Überprüften gemäss Art. 8 Abs. 6 2024/1356 Screening-VO wird in der Vorlage nicht aufgegriffen: «Organisationen und Personen, die Beratung und Unterstützung anbieten, haben während der Überprüfung einen wirksamen Zugang zu den Drittstaatsangehörigen. Die Schengen-Staaten können den Zugang einschränken (...). Der Zugang darf jedoch nicht erheblich eingeschränkt oder unmöglich gemacht werden (Abs. 6).»

4. Revidierte Eurodac-Verordnung¹⁷

4.1 Einleitung

Der bisher recht simple Fingerabdruck-Speicher Eurodac wird zu einem umfassenden und weit vernetzten biometrischen Asyl-Informationssystem ausgebaut. Neben zehn Fingerabdrücken speichert Eurodac von Erwachsenen und Kindern ab einem Alter von sechs Jahren (bisher: 14 Jahre) neu auch hochsensible Daten wie Gesichtsbilder, Namen, Vornamen, frühere Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage und -orte, das Geschlecht sowie Farbkopien von Reisedokumenten und Passkopien, inklusive Angaben zu ihrer Echtheit. Von Asylsuchenden werden zudem auch der gemäss AMM-VO zuständige Mitgliedstaat, allfällige Überstellungen,

¹⁷ Die Ausführungen in diesem Kapitel wurden von Hanna Stoll mitverfasst und basieren in Teilen auf Untersuchungen in ihrer Dissertation an der Universität Zürich: Hanna Stoll, Access to Justice and Europe's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

rechtskräftige Ablehnungsentscheide sowie als unzulässig oder unbegründet abgewiesene Anträge in der neuen Datenbank verzeichnet. Zusätzlich werden neu auch im Inland aufgegriffene Sans-Papiers, Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S) und Resettlement-Flüchtlinge komplett in Eurodac erfasst.

Der Zugriff auf Eurodac-Daten wird zu Gunsten der Migrations- und Polizeibehörden aller Staatsebenen ausgeweitet (SEM und kantonale Migrationsämter in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen; Fedpol, NDB, Kantons- und Stadtpolizeien zwecks Strafverfolgung). Zudem wird Eurodac im Rahmen der Interoperabilität eng mit weiteren Migrationsdatenbanken der EU verknüpft (SIS, VIS, EES, ETIAS, etc.) und der Zugang insbesondere für Strafverfolgungsbehörden vereinfacht. Durch die massiv ausgeweitete Datenerfassung und -verfügbarkeit drohen grosse Bevölkerungsgruppen zu «gläsernen Geflüchteten» zu werden. «Racial profiling» und verdachtsunabhängige Kontrollen könnten ebenso zunehmen wie die Jagd auf Geflüchtete im Inland und gewaltvolle Ausschaffungen.

4.2 Einordnung

Wir sprechen uns klar gegen die mit dem Eurodac-Ausbau verbundene massive Ausweitung der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung von immer grösseren Personengruppen aus. Aufgrund der deutlich ausgeweiteten Zwecke des neuen Systems wird Eurodac nicht mehr nur die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäss AMM-VO gewährleisten, sondern umfassend zur Migrationskontrolle, zur Unterbindung von Sekundär-Migration, zur Unterstützung bei Rückführungen und zur Strafverfolgung verwendet werden. Damit stellt das neue System immer mehr Personen unter Generalverdacht und unterminiert grundlegende Datenschutzrechte. Die umfassende Datenerhebung verstärkt die Überwachung und Kontrolle von Geflüchteten, die oft gute Gründe für eine Weiterreise innerhalb des Schengenraums haben, wie zum Beispiel eine Familienzusammenführung ausserhalb der Kernfamilie oder vorhandene Sprachkenntnisse. Die Ausweitung der erfassten Personenkategorien auf Personen mit vorübergehendem Schutz (in der Schweiz Status S), auf Sans-Papiers sowie auf Resettlement-Flüchtlinge verdeutlicht zudem den zweckfremden Ausbau des bisherigen Eurodac-Systems hin zu einem umfassenden Überwachungsinstrument. Als besonders problematisch bewerten wir vor diesem Hintergrund die Ausweitung der Zugriffsrechte von kantonalen Migrationsbehörden, Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie, zwecks Rückführung, die Weitergabe von biometrischen Daten an Drittstaaten. Nicht minder problematisch ist die von eu-LISA durchzuführende, umfassende und monatliche statistische Auswertung der Eurodac-Daten. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung ins Schweizer Recht zeugt zudem von wenig Sensibilität gegenüber den Informationsrechten der Betroffenen.

4.3 Neue Zwecke des Eurodac-Systems

Die Zwecke der bisherigen Eurodac-Verordnung (EU) Nr. 603/2013 sind sehr eng umrissen. Sie beschränken sich auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von

einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist sowie auf den Zugriff von bestimmten Behörden zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Die revidierte Eurodac-Verordnung (EU) 2024/1358 weitet die gesetzlichen Zwecke der Datenbank stark aus und nennt neu zehn Aspekte, für deren Zwecke Daten in Eurodac gespeichert und genutzt werden können.

Aufgabe von Eurodac (Art. 1 Eurodac-VO)

Neben den bisherigen Zwecken nennt Art. 1 Eurodac-VO insbesondere die Kontrolle der irregulären Zuwanderung in die Union, die Aufdeckung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union sowie die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, verbunden mit dem Ziel, entsprechende Personen an der Weiterreise zu hindern und sie leichter ausschaffen zu können. Weiter sollen durch die Speicherung von Identitätsdaten, Reisedokumenten und biometrischen Daten in Eurodac und durch die Verknüpfung von Eurodac mit dem Central Identity Repository (CIR) der Interoperabilitäts-Verordnung Geflüchtete, Asylsuchende und undokumentierte Migrant:innen leichter identifiziert werden. Auch soll das Zusammenwirken von Eurodac mit dem ETIAS und dem VIS verstärkt werden und durch die Erstellung von Statistiken ein umfassenderes Wissen über die Migrations- und Fluchtbewegungen in die und innerhalb der EU geschaffen werden.

Wir kritisieren diese Ausweitung der Zwecke von Eurodac scharf, da durch sie zahlreichen problematischen Entwicklungen Tür und Tor geöffnet werden, die vormals noch als zweckfremd ausgeschlossen waren. Zudem rechtfertigt selbst der stark ausgeweitete Katalog an Zwecken weder die massive Ausweitung der Datenerhebung und -speicherung noch die stark ausgedehnte Datenverwendung. Beides ist weder notwendig noch verhältnismässig. Denn weder ein effizienteres Funktionieren des Dublin-Systems noch der Wille, «ein umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigen es, umfassend hochsensible biometrische und persönliche Daten zu erheben, europaweit zahlreichen Behörden verfügbar zu machen und für bis zu zehn Jahre zu speichern, selbst wenn die betroffenen Personen bspw. einen Aufenthaltstitel erworben oder den Schengenraum längst wieder verlassen haben.

Betriebsmanagement und Statistik (Art. 4 und Art. 12 Eurodac-VO)

Die Betreiberin des neuen Eurodac-Systems, die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), wird auf Grundlage der in Eurodac gespeicherten Daten umfangreiche Auswertungen und Statistiken über die Migrations- und Fluchtbewegungen innerhalb Europas erstellen. Art. 12 der Eurodac-VO listet insgesamt mehr als 80 Kategorien auf, die monatlich ausgewertet werden und politische Entscheidungsprozesse beeinflussen sollen. Eine solche Politikgestaltung auf Grundlage sensibler Daten schützenswerter Personen lehnen wir ab. Sie erliegt dem Irrglauben an eine vorgeblich Evidenz-basierte Politik, die in Tat und Wahrheit aber eine lückenlose Überwachung und Kontrolle grosser Bevölkerungsgruppen erzeugt.

Neben der statistischen Auswertung zahlreicher Indikatoren gemäss Art. 12 wird eu-LISA gemäss Art. 4 Abs. 2 der Eurodac-Verordnung sogar dazu befugt, zum Testen neuer Technologien echte personenbezogene Daten zu verwenden. Wir bezweifeln, dass die Anonymisierung dieser Daten stets und nach strengen Massstäben eingehalten werden kann, da das durch die aktuelle Formulierung im entsprechenden Artikel der EU-Verordnung nicht gewährleistet ist – dasselbe gilt für die statistische Auswertung gewisser Daten unter der Interoperabilitäts-Verordnung.¹⁸

4.4 Neu erfasste Personenkategorien

Bisher werden in Eurodac die Fingerabdrücke und das Geschlecht von Personen gespeichert, die internationalen Schutz beantragen oder beim undokumentierten Überschreiten einer Schengen-Aussengrenze aufgegriffen und nicht zurückgewiesen werden. Die Daten der ersten Gruppe werden für zehn Jahre aufbewahrt und zudem mit der gesamten Datenbank abgeglichen, während letztere nur gespeichert werden, und zwar für 18 Monate. Ein direkter Abgleich mit den in Eurodac gespeicherten Daten findet hier nicht statt. Daten von Personen hingegen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten, werden vor Ort zwar erhoben und mit den Daten von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, abgeglichen, aber nicht gespeichert.

Von dieser tendenziell datensparsamen Vorgehensweise verabschiedet sich die neue Verordnung vollständig. Zum einen werden Personen, die sich undokumentiert im Schengenraum aufhalten, nun ebenfalls komplett erfasst. Darüber hinaus sind drei weitere Personengruppen betroffen: Personen die im Schengenraum vorübergehenden Schutz erhalten haben, Personen die an einem Verfahren zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen beteiligt sind (Resettlement) sowie gesondert auch Personen die aus Seenot gerettet wurden.

In Art. 109k Abs. 1 VE-AIG und in Art. 102a^{bis} Abs. 1 VE-Asyl schlägt sich diese Ausweitung auf insgesamt sechs Personenkategorien auch in der Schweizer Umsetzung der revidierten Eurodac-Verordnung nieder. Zwar kritisieren wir hieran vor allem den Einbezug von undokumentierten Aufenthalten, der auch Sans-Papiers und Visa overstayers mit einbezieht und dadurch weit über den Asylbereich hinausweist. Doch auch die Erfassung von vorübergehend Schutzbedürftigen, Resettlement-Flüchtlingen und aus Seenot geretteten (die immer schutzbedürftig sind und daher keine eigene Kategorie darstellen sollten) in den Geltungsbereich der revidierten Eurodac-Verordnung trägt dazu bei, dass sich Eurodac zu einem umfassenden Informationssystem der Migrationskontrolle und -überwachung entwickelt und sich dadurch weit von dem vorherigen Zweck der Gewährleistung der Zuständigkeitsprüfung innerhalb des Dublin-Systems entfernt hat.

¹⁸ EDPS, Opinion 4/2018 on the Proposals for Two Regulations Establishing a Framework for Interoperability Between EU Large-Scale Information Systems, 2018, Rz. 100; Wiewiórowski - EDPS, W, D1736, EDPS Replies to the Additional Questions on Data Protection in the Proposal for a Recast of Eurodac Regulation, 15 Juli 2022, S. 5.

4.5 Interoperabilität

Die Revision der Eurodac-Verordnung und der massive Ausbau von Eurodac hin zu einem umfassenden und vernetzten Migrations- und Asyl-Informationssystem ist ohne seine Einbettung in die Interoperabilität gemäss der Verordnungen (EU) 2019/817 für Grenzen und Visa und insbesondere (EU) 2019/818 für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration nicht zu verstehen. Durch diese Neustrukturierung der gesamten Informationsinfrastruktur im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik, die trotz einer fünf Jahre alten gesetzlichen Grundlage bis heute noch nicht zum Einsatz gebracht werden konnte, werden sämtliche europäische Datenbanken im Bereich Migration, Asyl und Sicherheit miteinander verknüpft und die Zugriffsrechte und Einsehbarkeit von Daten für zahlreiche Behörden ausgeweitet. Technisch Denkbares wurde hier ohne Hinterfragung der Verhältnismässigkeit, der Notwendigkeit, der Kosten und der praktischen Umsetzbarkeit in Gesetzesform gegossen – und das in einer Komplexität, die selbst für Fachpersonen schwer zu durchschauen ist, ganz zu schweigen von den betroffenen Personen.

Für das neue Eurodac-System ist die Interoperabilität vor allem relevant, da alle in Art. 109k Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AIG sowie in Art. 102a bis Abs. 2 Buchstaben a) und b) VE-AsylG genannten Daten nicht mehr in Eurodac selbst, sondern neu im zentralen Identitätsregister (Central Identity Repository, CIR) der EU gespeichert werden. Dabei handelt es sich um Fingerabdrücke, Gesichtsbilder, Namen, Staatsangehörigkeiten, Geburtstage, Geburtsorte, das Geschlecht sowie um die Art und die Nummern von Reisedokumenten. Einmal im CIR erfasst, können die biometrischen Daten über den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (shared Biometric Matching Service, sBMS) miteinander verglichen werden. Sämtliche Daten können zudem über den Mehrfach-Identitäts-Detektor (MID) automatisch auf Doubletten hin untersucht und über das einheitliche Europäische Suchportal (European Search Portal, ESP) potenziell auch von deutlich mehr Behörden abgefragt werden. Gleichsam fallen die Schranken zu den anderen Datenbanken wie dem VIS, dem EES, ETIAS und sogar auch dem SIS, wodurch es zu einer starken Vermengung unterschiedlicher Rechtsbereiche und Personengruppen kommt.

Vor dem Hintergrund der Interoperabilität werden die Zugriffsrechte folgender Schweizer Behörden ausgeweitet: Zum MID erhalten zusätzliche Behörden neu Zugriff, wenn es dort eine Verknüpfung gibt, die auch Daten aus Eurodac enthält: das SEM, die kantonalen Migrations- und Polizeibehörden sowie das BAZG im Rahmen ihrer Aufgaben im Asyl- und Ausländerbereich (Art. 110c Abs. 1 Bst. e VE-AIG). Im Rahmen des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt erhalten zudem die für die Visa zuständigen kantonalen Migrationsbehörden und die Gemeindebehörden, auf welche die Kantone diese Kompetenzen übertragen haben, die schweizerischen Vertretungen und die Missionen im Ausland, das Staatssekretariat und die Politische Direktion des EDA sowie das BAZG und die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden über das VIS auch Zugang zum CIR und damit potentiell auch zu in Eurodac gespeicherten Informationen. Zum Zwecke der Strafverfolgung erhalten das

Fedpol, neu auch der NDB, die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie neu auch die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano Zugang zum CIR und vermittelt darüber auch zu Eurodac.

4.6 Erfassung und Übermittlung von Daten an Eurodac

Mit Bezug zu Art. 13 und 14 sowie die Kapitel II bis VIII der Eurodac-Verordnung fassen Art. 109k Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{bis} Abs. 2 VE-AsylG stark verkürzt die vielfältigen und auch besonders schützenswerten Daten zusammen, die entweder vom SEM, den kantonalen Ausländer- und Polizeibehörden oder der Flughafenpolizei erhoben werden müssen. Nach ihrer Erfassung werden diese entweder an das Eurodac-Zentralsystem (Buchstaben c und d) oder an das zentrale Identitätsregister CIR (Buchstaben a und b) übermittelt, wo sie auch von anderen Behörden abgefragt werden können. Dass es dem Gesetzgeber gemäss erläuterndem Bericht zu umständlich erscheint, die schiere Menge an Daten auszubuchstabieren, zeigt einerseits, wie umfassend der Eurodac-Ausbau ist, und andererseits, wie lax der Umgang mit besonders schützenswerten Daten bestimmter Personengruppen gehandhabt wird.

Hinter dem, was Art. 109k VE-AIG und Art. 102a^{bis} VE-AsylG in jeweils nur vier Buchstaben der Absätze 2 zusammenfassen, versteckt sich die umfassendste Datenerhebung, die je in einer einzelnen Datenbank der EU beschlossen worden ist. Wie weiter oben schon ausgeführt, sind dies alle zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild aller von der Eurodac-Verordnung betroffenen Personen ab einem Alter von sechs Jahren (Buchstabe a), sämtliche verfügbare persönliche Angaben inklusive Passkopien (Buchstabe b), aber auch detaillierte Informationen über die (rechtskräftigen) Verfahrensschritte wie z.B. Nichteintretensentscheide, Überstellungen, Ausschaffungen oder Ausreisen, die allen zugriffsberechtigten europäischen Behörden detaillierte Rückschlüsse auf die Reisewege und Abläufe von Schutzgesuchen ermöglichen (Buchstabe c). In Verbindung mit dem mit Verordnung (EU) 2024/1356 eingeführten Screening (oder Überprüfungsverfahren) können zudem auch sensible Informationen über im Screening festgestellte Sicherheitsrisiken im Zentralsystem von Eurodac gespeichert werden (Buchstabe d). Dass diese in den Vorentwürfen nicht näher ausgeführt werden, ist besonders bedenklich und unverständlich.

Verpflichtende Erfassung biometrischer Daten

Dass Fingerabdrücke von Asylsuchenden schon länger in Eurodac erfasst werden und dass in nationalen Datenbanken auch bereits Gesichtsbilder erfasst werden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei um hochsensible und schützenswerte Daten handelt, deren Speicherung, Weitergabe und Nutzung einen starken Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellen. Zudem sind beide Formen der biometrischen Erfassung aufgrund ihrer Nähe zur polizeilichen Ermittlungsarbeit als kriminalisierend, stigmatisierend und demütigend anzusehen. Aus diesem Grund müssten sie einer intensiven Notwendigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung unterzogen werden, was bei der vorliegenden Verordnung ebenso wenig der Fall ist, wie bei den Vorentwürfen der Änderungen von AIG und AsylG. Der

blasse behördliche Wille, ein «umfassenderes Bild der im System erfassten Personen zu erhalten» (Erläuternder Bericht, S. 119), rechtfertigt derartige Massenspeicherungen von einer wachsenden Zahl an Personen jeweils nicht.

Art. 13 Abs. 3 der Eurodac-VO bestimmt zudem, dass «Verwaltungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtung, die biometrischen Daten nach Absatz 1 erfassen zu lassen, [...] nach nationalem Recht festgelegt» werden. Diese nationalen Massnahmen werden jedoch weder im erläuternden Bericht noch in den Vorentwürfen AIG und AsylG näher bestimmt oder diskutiert. Auch wenn diese andernorts bereits geregelt sind, wäre sowohl angesichts der stark ausgeweiteten Zahl der betroffenen Personenkategorien als auch angesichts der Reduktion des Mindestalters für die biometrische Datenerfassung auf sechs Jahre eine Klärung der Massnahmen unter Einbezug einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung angezeigt gewesen. Vor diesem Hintergrund ist es ein Skandal, dass Personen, die sich der biometrischen Erfassung widersetzen, gemäss Art. 13 Abs. 4 riskieren, ihr Recht auf Prüfung ihrer Schutzgesuche zu verlieren.

Datenerfassung bei Minderjährigen

In den Kapitel II bis VIII (Art. 15-26) der Eurodac-Verordnung wird zudem festgelegt, dass die biometrischen und persönlichen Daten von allen betroffenen Personenkategorien ab einem Alter von sechs Jahren erfasst werden müssen, ungeachtet dessen, ob es sich bei Minderjährigen um begleitete oder unbegleitete Kinder handelt. Wir sprechen uns dezidiert gegen diese unnötige, unverhältnismässige und nicht mit dem Kindeswohl vereinbare Regelung aus, die allein einen ausreichenden Grund darstellt, um die revidierte Eurodac-Verordnung nicht zu übernehmen.

Art. 14 Abs. 1 bestimmt zuvor, dass die biometrische Datenerfassung bei Minderjährigen auf kinderfreundliche und kindgerechte Weise und unter uneingeschränkter Achtung des Wohls des Kindes erfolgen muss. Bei Unklarheit bezüglich der Frage, ob ein Kind das sechste Lebensjahr bereits vollendet hat, soll davon ausgegangen werden, dass es unter sechs ist. Anstatt diesen Passus zu betonen, beharrt der Bundesrat hingegen in Art. 99 Abs. 1 VE-AsylG darauf, dass er «für Minderjährige unter sechs Jahren [...] die Abnahme von Fingerabdrücken und das Erstellen von Gesichtsbildern vorsehen» kann.

In klarem Widerspruch hierzu verlangen wir, dass der zitierte Satz gestrichen wird und ferner, dass die Schweiz ganz auf die biometrische und anderweitige Datenerhebung von Kindern unter 15 Jahren verzichtet, insbesondere wenn diese nicht unbegleitet sind. Dies, da Minderjährige in der Schweiz unter 15 Jahren zwar schon strafmündig sein können, aktuell aber nicht inhaftiert werden dürfen. Wenn dieses Alter unterschritten werden sollte, müsste zumindest in jedem Einzelfall eine Abwägung im Interesse des Kindeswohls vorgenommen und die Datenerfassung umfangreich begründet werden.¹⁹

¹⁹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 1 der Eurodac-VO, dass bei der Erfassung biometrischer Daten von Minderjährigen keine Form von Gewalt eingesetzt werden darf und dass unbegleitete Minderjährige «während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu schützen, begleitet werden», die «weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten» darf. Art. 109I Abs. 2 VE-AIG setzt dies in Form einer «Vertrauensperson, die deren Interessen während der Erfassung der biometrischen Daten wahrnimmt», um. In unseren Augen sollten die Vertrauenspersonen dazu verpflichtet werden, auf eine unverzügliche Beendigung der biometrischen Erfassung hinzuwirken, wenn diese nicht ohne Zwang vorgenommen werden kann, da bereits bei der Anwendung von Zwang «die Sicherheit und der Schutz des Minderjährigen» gemäss Art. 14 Abs. 1 Eurodac-VO letzter Satz gefährdet ist.

Forderungen

1. Keine Abnahme von biometrischen und anderen Daten von Kindern unter 15 Jahren, insbesondere nicht, wenn diese begleitet sind

Im Eurodac-Zentralsystem erfasste Daten

Wie einleitend bereits angemerkt werden neben den im CIR gespeicherten biometrischen und persönlichen Daten im Eurodac-Zentralsystem selbst vor allem verfahrenstechnische Informationen festgehalten. Diese sollen gemäss erläuterndem Bericht, S. 219f., dazu beitragen, dass «die für das Verfahren relevanten Sachverhalte früher zur Verfügung stehen» und «genauere Rückschlüsse auf den für die gesuchstellende Person zuständigen Staat und die Art, auf welche diese Person in den Schengen-Raum eingereist ist», ermöglicht werden. Ziel ist es, dass «Dublin-Überstellungen schneller durchgeführt werden» und «die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Hintergrundabklärungen zu Personen ebenfalls effizienter werden».

Anstatt die Effizienz von Dublin- und zukünftig AMM-VO-Überstellungen zu erhöhen, sollte die Schweiz in unseren Augen eher stärker und häufiger von der Souveränitätsklausel gemäss Art. 35 AMM-VO Gebrauch machen und gleichzeitig auf höhere einheitliche Standards zwischen den EU-Staaten sowie eine verbesserte Rechtsstellung von Geflüchteten in der EU hinwirken.

Einträge über Gefahren für die Innere Sicherheit

Als besonders problematisch und nur vage geregelt sehen wir in diesem Zusammenhang die im Eurodac-Zentralsystem möglichen Einträge über eine Gefährdung der inneren Sicherheit an (sogenannte «Sicherheitskennzeichnung»). Deutet die in der Überprüfungs- bzw. Screeningverordnung (EU) 2024/1356 festgeschriebene Sicherheitsüberprüfung auf ein Sicherheitsrisiko hin, kann dies bei Personen, die internationalen Schutz beantragen gemäss Art. 17 Abs. 2 i), bei Personen, die beim irregulären Überschreiten einer Aussengrenze

aufgegriffen werden gemäss Art. 22 Abs. 3 d) und bei Personen, die sich undokumentiert in einem Mitgliedstaat aufhalten gemäss Art. 23 Abs. 3 e) in Eurodac festgehalten werden, wenn diese Personen bewaffnet oder gewalttätig sind oder Hinweise darauf vorliegen, dass sie an einer Straftat beteiligt sind.

Die verfahrensrechtlichen Folgen einer solchen Sicherheitskennzeichnung sind unklar.²⁰ Es ist aber zu vermuten, dass sich die Kennzeichnung negativ auf das Asylverfahren auswirken wird. Daher gilt es, sicherzustellen, dass die Treffer, die sich aus dem Abgleich von Personendaten mit EU-Informationssystemen im Rahmen der Screening-VO ergeben, den betroffenen Personen mitgeteilt werden und sie aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und ein faires Verfahren erfahren, welche Datenbank einen Treffer ergeben hat. Beim anschliessenden Eintrag der Kennzeichnung in Eurodac muss in der Schweizer Umsetzung eine Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe «gewalttätig» und «bewaffnet» vorgenommen werden. Zumal gegen eine Person, wenn diese gewalttätig oder bewaffnet war, wohl stets ein Strafverfahren eröffnet werden kann oder muss, muss das Recht auf Akteneinsicht, (unentgeltliche) Rechtsvertretung und rechtliches Gehör, entsprechend der StPO festgeschrieben werden. Es sind ausschliesslich patentierte Anwäl:innen zuzulassen und nicht bloss eine Rechtsberatung oder -vertretung gemäss Asylgesetz.

Forderung

- 1. Wenn im Rahmen des Screenings Sicherheitsrisiken in Eurodac eingetragen werden: Klärung der unbestimmten Rechtsbegriffe «Gefahr für die innere Sicherheit», «gewalttätig», «bewaffnet».**

4.7 Abgleich und Aufbewahrung von Daten in Eurodac

Artikel 27 und 28 der Eurodac-Verordnung regeln den Abgleich von neu in Eurodac erfassten biometrischen Daten mit dem Gesamtbestand der Datenbank, während die Artikel 29 bis 31 die Aufbewahrungsfristen, die Bedingungen für eine vorzeitige Löschung sowie eine neue sog. Datenmarkierung festlegen.

Abgleich der biometrischen Daten

Neu erfasste biometrische Daten werden unmittelbar nach der Übermittlung von Eurodac automatisch mit den bereits gespeicherten biometrischen Daten aller in Eurodac erfassten Personenkategorien verglichen, mit Ausnahme der Daten von Resettlement-Flüchtlingen. Bei einem sogenannten Treffer, also einer algorithmisch berechneten und über einem variablen Schwellenwert liegenden Ähnlichkeit zweier Datensätze (die nicht mit einer Identität dieser Datensätze verwechselt werden darf), werden dem übermittelnden Staat umgehend alle verfügbaren Daten, inklusive der persönlichen und der verfahrenstechnischen Informationen, mitgeteilt.

²⁰ Für den folgenden Abschnitt siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

In noch nicht näher spezifizierten (Zweifels-)Fällen sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 38 Abs. 4 Eurodac-VO verpflichtet, die Ergebnisse des automatisierten Abgleichs von geschulten Expert:innen überprüfen zu lassen. Art. 109^{quinquies} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 1 VE-AsylG verweisen auf solche Fälle, konkretisieren jedoch auch nicht, wann eine Überprüfung der Treffer durch eine Spezialistin oder einen Spezialisten als erforderlich gilt. Insbesondere für Fälle, in denen Eurodac-Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, muss jedoch explizit festgehalten werden, dass eine Prüfung durch eine Spezialistin erforderlich ist.²¹ Darüber hinaus sollte die gemäss Art. 109^{quinquies} Abs. 3 VE-AIG und Art. 102a^{quinquies} Abs. 3 VE-AsylG vom SEM zu bestimmende Qualifikation der Spezialistinnen und Spezialisten für die Überprüfung von Fingerabdrücken und von Gesichtsbildern ein überprüfbarer und anerkannter Fachausweis sein.

Forderung

1. Biometrie-Expert:innen müssen einen überprüfbaren anerkannten Fachausweis haben

Abgleich von Gesichtsbildern

Insbesondere beim technisch noch eher unausgereiften und viel unpräziseren Gesichtsbild-Abgleich ist in dieser Hinsicht Vorsicht angebracht. Dieser kann neu entweder zum Einsatz kommen, wenn Fingerabdrücke nicht in ausreichender Qualität vorliegen oder wenn diese nicht erfasst werden können. Dadurch, dass nun neu auch allein mit Gesichtsbildern in Eurodac gesucht werden kann, steigt die Gefahr von falschen positiven Treffern signifikant an. Gleichzeitig erhält der ersuchende Staat aber auch bei einem reinen Gesichtsbildtreffer bereits alle zuvor von einem anderen Mitgliedstaat erfassten persönlichen Daten des vermeintlichen Treffers. Falschen Zuschreibungen von Datensätzen wird so Tür und Tor geöffnet – mit fatalen Konsequenzen für die betroffenen Personen. Daher ist es wie im vorherigen Absatz erwähnt umso wichtiger, dass an die manuelle Überprüfung insbesondere von Gesichtsbildern hohe Qualitätsanforderungen gestellt werden und es in Fällen, in denen Treffer von der betroffenen Person in Abrede gestellt oder angefochten werden, klare Beschwerde- und Berichtigungsmöglichkeiten gibt.²² Die von den Behörden erhoffte Identifizierung von Personen ohne gültige Identitätsdokumente darf nicht zum Einfallstor falscher Verdächtigungen und Zuschreibungen werden.

Aufbewahrung, Löschung und Markierung der Daten

Die Daten der meisten in Eurodac erfassten Personenkategorien werden neu für fünf Jahre gespeichert. Für Personen, die internationalen Schutz beantragen, bleibt die Speicherfrist jedoch bei zehn Jahren. Einzig die Daten von Personen mit vorübergehendem Schutz werden nur für ein Jahr vorgehalten, wobei die Speicherfrist regelmässig verlängert wird, solange der Schutzstatus gültig ist. Vor allem mit der fünfjährigen Speicherung von Daten von Personen

²¹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

ohne Aufenthaltsrecht und solchen, die die Grenze undokumentiert überschritten haben, ist eine massive Verlängerung von derzeit 18 Monaten auf neu fünf Jahre verbunden. Diese lange Speicherfrist steht in keinem Verhältnis zum geplanten Nutzen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass in Zukunft deutlich mehr Menschen den Schengenraum schneller wieder verlassen müssen, als ihnen lieb ist.

Hinzu kommt, dass die Daten neu auch nur dann automatisch gelöscht werden, wenn die Person in einem Mitgliedstaat eingebürgert wurde. Die Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder das Verlassen des Schengenraums reichen dazu neu nicht mehr aus. Dies wird dazu führen, dass neu auch von Menschen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten, für 5-10 Jahre Daten aufbewahrt und von zahlreichen Stellen abgefragt werden können. Zudem werden sie gemäss Art. 31 der Eurodac-Verordnung auch noch anhand verschiedener Kriterien markiert, sodass sie auch weiterhin nach verfahrensrechtlichen Kriterien durchforstet werden können.

Falls es also tatsächlich dazu kommt, dass mit Hilfe des neuen Systems deutlich mehr Menschen ausgeschafft werden, dann wird Eurodac über Unmengen von biometrischen und persönlichen Daten von Personen verfügen, die sich gar nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Es ist unwahrscheinlich, dass diese ihre Rechte von ausserhalb der EU wahrnehmen können.²³ Die EU wird ihre Daten aber trotzdem statistisch verwerten können. Dringend nötig wäre also ein Anspruch auf Löschung, sobald eine Person den Schengenraum verlassen hat.

4.8 Zugang für Strafverfolgungsbehörden

Der durch die Revision der Eurodac-Verordnung stark erweiterte Zugang zu Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden stellt einen weiteren massiven Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung einer grossen und im Zuge der Revision noch ausgeweiteten Gruppe von Personen dar, den wir aus Grundrechts- und Datenschutzgründen entschieden ablehnen. Zum einen erhalten im Zusammenhang mit der Interoperabilität und vermittelt über den CIR zusätzliche Behörden Kenntnis über in Eurodac gespeicherte Informationen; zum anderen können neu auch Gesichtsbilder und alphanumerische Daten europaweit abgefragt werden. Dies gemäss Art. 32 Abs. 2 Eurodac-VO über den CIR zum Teil auch ohne, dass zuvor nationale Datenbanken abgefragt werden mussten. Um diese Einschränkungen fundamentaler Rechte auszugleichen, ist in der Umsetzung besonderer Wert auf eine grösstmögliche Beschränkung der Zugriffsrechte und möglichst hohe rechtsstaatliche Schranken zu legen. Daher fordern wir zum einen, dass die Prüfstelle für den Zugriff zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken gemäss Art. 6 Eurodac-VO nicht bei der Bundespolizei fedpol angesiedelt wird, sondern dass stattdessen eine richterliche Überprüfung

²³ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

des Zugriffs für Strafverfolgungsbehörden eingeführt wird.²⁴ Zweitens sollte die Anzahl der zugriffsberechtigten Behörden nicht noch weiter ausgeweitet werden. Drittens schliesslich sollte der Zugang zu Daten von Kindern vollständig untersagt werden, wenn auf die Erhebung der biometrischen und persönlichen Daten von unter 14-Jährigen nicht ohnehin verzichtet wird.²⁵

Art. 5 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken benannte Behörden

Gemäss Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG sind die nach Art. 5 Eurodac-VO benannte Behörden, die zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken Zugang zu in Eurodac gespeicherten Informationen beantragen können, das Fedpol, der NDB, die Bundesanwaltschaft sowie die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Wir bedauern, dass diese Liste im Rahmen des Eurodac-Protokolls zwischen der Schweiz und der EU bereits auf den NDB und die Stadtpolizeien ausgeweitet wurde und kritisieren insbesondere das zweckfremde Zugriffsrecht für den NDB.

Zwar hält der erläuternde Bericht auf S. 121 fest, dass neu «auch Einheiten benannt werden [können], die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind». Ein rein nachrichtendienstlicher Zugriff durch Schweizer Behörden ist jedoch abzulehnen, da nachrichtendienstliche Zusammenarbeit nicht durch die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen abgedeckt ist.²⁶ Der NDB sollte daher **nicht** in die Listen der benannten Behörden in Art. 109I^{quater} Abs. 1 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 1 VE-AsylG aufgenommen werden und ihm sollte **kein** Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Daten gewährt werden.

Art. 6 Zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zugangsberechtigte Prüfstellen

Der Behörde, die den Zugang zu Eurodac zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken prüft, kommt eine sehr hohe grundrechtliche und datenschutzrechtliche Verantwortung zu. Sie muss ihre Aufgaben daher gemäss Art. 6 Eurodac-VO Abs. 1 unabhängig wahrnehmen, von den operativen Stellen innerhalb der gemäss Art. 5 Eurodac-VO benannten Behörden getrennt sein und darf von diesen auch keine Anweisungen entgegennehmen. Im Umkehrschluss darf die Prüfstelle selbst keine Anträge auf Zugang zu Eurodac stellen können.

In Art. 109I^{quater} Abs. 2 VE-AIG und Art. 102a^{quater} Abs. 2 wird die Einsatz- und Alarmzentrale (EAZ) der Bundespolizei Fedpol als nationale Prüfstelle eingesetzt. Schon im erläuternden Bericht zur Genehmigung des Eurodac-Protokolls wurde in diesem Zusammenhang

²⁴ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁵ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁶ Dieses Problem existiert bereits auf der EU-Ebene selbst: die nationale Sicherheit ist gemäss Artikel 4 Absatz 2 AEUV von der Zuständigkeit der EU ausgeschlossen, siehe dazu: Francesca Galli, 'Interoperable Databases: New Cooperation Dynamics in the EU AFSJ?', European Public Law Volume 26, Issue 1 (2020), S. 124.

argumentiert, dass die Unabhängigkeit der EAZ gewährleistet sei, da ihr mangels Ermittlungszuständigkeit die Kompetenzen fehlen, um Anträge auf Zugriff auf Eurodac-Daten zu stellen. In unseren Augen ist diese Begründung jedoch nicht hinreichend und wir zweifeln an, dass die EAZ in der Praxis tatsächlich unabhängig von anderen zugriffsberechtigten Teilen derselben Behörde (Fedpol) arbeiten wird. Daher sprechen wir uns dezidiert dagegen aus, dass die EAZ als Prüfstelle benannt wird. Stattdessen sollte als Prüfstelle eine tatsächlich unabhängige, richterliche Behörde bestimmt werden.²⁷

Wir fordern daher, dass eine gerichtliche Instanz als Prüfstelle benannt wird und damit der Zugriff auf höchstpersönliche Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbilder richterlich überprüft werden muss. Eventualiter sollte eine nachträgliche gerichtliche Anfechtung und Überprüfung des Entscheids der Fedpol-Prüfstelle möglich sein. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, über die Daten abgefragt wurden, informiert wird, dass auf ihre Daten zugegriffen wurde. Eine solche Information muss zumindest erfolgen, wenn keine Gefahr mehr besteht, dass durch die Information ein Verfahren vereitelt werden kann.²⁸

Forderungen

- 1. Zugriff von Strafverfolgungsbehörden sollte nicht durch Fedpol geprüft werden (keine unabhängige Behörde), sondern einer richterlichen Überprüfung unterzogen werden**
- 2. Eventualiter müsste eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung möglich sein**

Zugang zu biometrischen und persönlichen Daten von Kindern ab sechs Jahren

Es ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen, dass sich in der neuen Eurodac-Datenbank die Fingerabdrücke, Gesichtsbilder und persönlichen Daten von Kindern ab einem Alter von sechs Jahren befinden werden. Auch auf diese Daten sollen die benannten Behörden gemäss Art. 14 Abs. 3 Eurodac-VO neu Zugriff haben, «wenn – zusätzlich zu den Gründen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe c – Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Daten für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat, die begangen zu haben das Kind verdächtigt wird, erforderlich sind.»

In unseren Augen sollten jedoch Kinder, die noch nicht strafmündig sind, vom Abgleich in Eurodac zum Zweck der Strafverfolgung ausgenommen werden, es sei denn, die Abfrage erfolgt zum Schutz des Kindes, weil es etwa Opfer von Menschenhandel geworden ist.²⁹ Auch in Fällen, in denen bei Kindern der Verdacht besteht, dass sie terroristische oder andere schwere Straftaten begangen haben oder begehen werden, sollte kein Datenabgleich in

²⁷ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁸ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

²⁹ Vgl.: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Eurodac vorgenommen werden können, da sie, wie Schweizer Kinder, noch nicht strafmündig sind. Ein solches Zugriffsrecht ist unverhältnismässig und vor allem auch nicht zweckmässig.

Forderung

- 1. Keine Nutzung der Daten von unter 15-Jährigen für polizeiliche Zwecke, ausser diese sind Opfer von Menschenhandel geworden**

4.9 Datenschutz und Informationsrechte

Der Zugang zu in Eurodac gespeicherten Daten muss für die betroffenen Personen jederzeit umfassend und ohne Hürden, also in einem einfachen Verfahren, gewährleistet sein. Die Personen müssen frühzeitig und in einer Sprache, die sie verstehen, über die erhobenen Daten, die Zwecke der Datenerhebung und über die Behörden, die auf ihre Daten zugreifen können, informiert werden. Darüber hinaus braucht es einfache Verfahren für die Einsicht, Berichtigung und Löschung von Daten über die gesamte Dauer der Datenspeicherung von bis zu zehn Jahren hinweg, und insbesondere auch, wenn die Datensubjekte die Schweiz oder den Schengenraum schon wieder verlassen haben.³⁰ Daher fordern wir, einen Anspruch auf unentgeltliche Rechtshilfe in den Datenzugangs-, -berichtigung und -löschungsprozessen einzurichten.

Art. 42 Recht auf Information

Die gemäss Art. 42 zu gebenden Informationen müssen vor der Erhebung von persönlichen und biometrischen Daten ausgehändigt werden.³¹ Den Betroffenen muss dabei Zeit gewährt werden, um diese Informationen sinnvoll verarbeiten und einschätzen zu können. Die betroffenen Personen müssen (gemäss DSG und DSGVO) verstehen können, was mit ihren Daten passiert. Aufgrund der engen Verknüpfung von Eurodac mit weiteren EU-Datenbanken ist es deshalb zwingend nötig, dass die Personen, deren Daten in Eurodac gespeichert werden, (zumindest in den Grundzügen) auch verstehen, wie die Interoperabilität funktioniert. Sie müssen wissen, welche Daten über sie gesammelt werden, an wen ihre Daten weitergegeben werden (können), wie und wo sie diese einsehen können und wie sie sich wehren können, wenn falsche Daten über sie gespeichert wurden. Sie müssen zudem verstehen, welche Rolle Eurodac-Daten im Dublin System spielen und dass diese in der Regel massgebend für die Zuständigkeitsbestimmung eines Asylanspruchs sind.³²

Schon heute sind die zu Eurodac ausgehändigten Flyer ungenügend. Für erwachsene Personen fehlen etwa grundlegende Informationen zu den Verfahren und Angaben bzgl. Zugang, Berichtigung und Löschung von Daten sowie zu potenziellen Datenempfängern. Die

³⁰ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³¹ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³² Dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

aktuellen Flyer für Minderjährige enthalten keine Informationen zu Eurodac.³³ Unter dem neuen Eurodac-System muss zudem berücksichtigt werden, dass **alle** erfassten Personengruppen ein Recht auf Information **vor der Datenerhebung** haben, also auch sich undokumentiert im Schengenraum aufhaltende Personen, die beispielsweise bei einer Routine-Kontrolle im Hoheitsgebiet aufgegriffen und erfasst werden.

Wenn Personendaten an Drittstaaten, internationale Organisationen, Private oder Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden, müssen die Datensubjekte zudem **erneut** darüber informiert werden (sofern dies mit einem allfälligen laufenden Verfahren vereinbar ist³⁴), siehe Abschnitt 4.10.

Art. 43 Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten sowie auf Berichtigung, Ergänzung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung dieser Daten

Das Recht auf Zugang sowie auf Berichtigung und Löschung von Daten muss effektiv ausgeübt werden können und berücksichtigen, dass die Anspruchsberechtigten nicht aus der Schweiz stammen und das hiesige Rechtssystem nicht kennen. Daher muss eine unentgeltliche Rechtshilfe gewährt werden, besonders wenn es um die Berichtigung von Daten und um Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit geht. Ausserdem braucht es einen besonderen Rechtsschutz für Minderjährige.

In Eurodac gespeicherte Daten müssen zudem für die Datensubjekte vollständig einsehbar sein, insbesondere müssen Daten bzgl. einer potenziellen Bedrohung der Sicherheit mindestens entsprechend der Grundsätze der Strafprozessordnung (StPO) einsehbar sein. Die Datensubjekte müssen zudem über die Weitergabe von Daten, besonders an Drittstaaten, internationale Organisationen oder Private (siehe Abschnitt 4.10), informiert werden.³⁵ Datensubjekten müssen zudem Informationen über alle Datenempfänger und Verwendungszwecke erhalten.³⁶

Diese Informationen müssen in einer für Laien nachvollziehbaren Art und Weise bereitgestellt werden und in einer Sprache, die die betroffenen Personen verstehen. Die Datensubjekte müssen letztlich dasselbe einsehen und nachvollziehen können, wie auch die Behörden (sofern nicht etwa Sicherheitsüberlegungen dagegensprechen). Auch muss ein Verfahren etabliert werden, dass es Personen, die den Schengenraum verlassen haben, erlaubt, weiterhin den effektiven Zugang zu und die Berichtigung von Daten zu verlangen.³⁷

³³ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁴ Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁵ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

³⁶ Vgl. Urteil des EugH, Rs. C-154/21 vom 12. Januar 2023 i.S. Österreichische Post.

³⁷ Vgl. Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Art. 51 Protokollierung und Dokumentierung

Artikel 51 der Eurodac-VO macht detaillierte Vorgaben zur Protokollierung und Dokumentierung aller Datenverarbeitungsvorgänge, die aus Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke resultieren. Gemäss Art. 51 Abs. 3 haben auf Antrag zudem die nationalen Aufsichtsbehörden Zugang zu diesen Protokollen.

Wir fordern aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen, dass den von Anträgen auf Abgleich mit Eurodac-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke betroffenen Personen ein ebensolcher Zugang zu den Protokollen und Dokumentierungen ermöglicht wird, da es sich um ihre eigenen Daten handelt.³⁸

Forderungen

- 1. Umfassende Regelung des Informationsrechts, v.a. bei undokumentiert Aufgegriffenen**
- 2. Wie schon bei der Interoperabilitätsvorlage müssen betroffene Personen informiert werden, wenn und wo es Hits gibt, dass auf ihre Daten zugegriffen oder sie bearbeitet wurden**
- 3. Recht auf Information und rechtliches Gehör im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung durch Strafverfolgungsbehörden muss gemäss StPO geregelt werden**
- 4. Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz bei Datenzugangs- und Berichtigungsverfahren**
- 5. Verfahren für Personen, die sich ausserhalb der Schweiz und des Schengenraums befinden – andernfalls können ihre Zugangsrechte nicht gewährleistet und eine Speicherung (v.a. über einen so langen Zeitraum) nicht gerechtfertigt werden.**

4.10 Weitergabe von Eurodac-Daten an Drittstaaten

Art. 50 Übermittlung von Daten an Drittstaaten zum Zweck der Rückführung

Die Weitergabe von in Eurodac gespeicherten biometrischen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen ist in der aktuell geltenden Verordnung (EU) 603/2013 explizit verboten. Auch die geltenden Art. 109I AIG und Art. 102c Abs. 5 AsylG bestimmen, dass eine solche Weitergabe «unter keinen Umständen» erfolgen darf. Diese grund- und datenschutzrechtliche Schranke wird mit der neuen Eurodac-Verordnung aufgehoben. Neu dürfen unter bestimmten Umständen nicht nur, wie bisher schon, Personendaten an Dritte weitergegeben werden. Auch in Eurodac gespeicherte biometrische Daten, also Fingerabdruckdaten und Gesichtsbilder, können zum Zwecke der Identifizierung

³⁸ Vgl. dazu: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

und der Ausstellung von Reisedokumenten in einem Rückführungsverfahren an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergeleitet werden.

Art. 50 der Eurodac-VO legt dafür eine Reihe von Voraussetzungen fest. So muss u.a. die Verhältnismässigkeit gewahrt sein, es muss der Grundsatz des non-refoulement und das Verbot der Offenlegung oder Einholung von Informationen gemäss der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 beachtet werden und die Notwendigkeit der Übermittlung belegt sein. Zudem müssen die Bestimmungen aus Kapitel V der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gewahrt werden und die Übermittlung muss von unabhängigen Aufsichtsbehörden überwacht werden. Ferner werden in Art. 50 Abs. 3 der Eurodac-VO die zwei Bedingungen genannt, dass die Daten «ausschließlich für den Zweck, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf seine Rückkehr zu identifizieren und ihm ein Identitäts- oder Reisedokument auszustellen» übermittelt werden dürfen und der betreffenden Person mitgeteilt wurde, dass ihre personenbezogenen Daten an Dritte weitergegeben werden *können*.

Im Vorentwurf für die Artikel 109^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG wird allgemein festgehalten, dass die Bedingungen nach Artikel 50 der Eurodac-Verordnung erfüllt sein müssen. Es bleibt jedoch unklar, ob damit nur die zwei spezifischen, in Art. 50 Abs. 3 Eurodac-VO genannten Bedingungen gemeint sind, oder alle Voraussetzungen dieses Artikels. Ausserdem scheint ungewiss, ob es rechtlich möglich und zulässig sein kann, dass ein Schweizer Gesetz verbindlich auf eine EU-Verordnung verweist, die sie nie übernommen hat (gemeint ist hier die oben erwähnte EU-Datenschutz-Grundverordnung).

Wir fordern daher, dass Art. 109^{bis} VE-AIG und Art. 102c Abs. 6 VE-AsylG präzisiert und entsprechend korrigiert werden. Ferner muss an der aktuell nötigen Stellungnahme zur Datenschutzsituation in den betroffenen Drittstaaten festgehalten und eine Verhältnismässigkeitsprüfung in den beiden Gesetzen festgeschrieben werden.³⁹ Darüber hinaus sollten die betroffenen Personen nicht nur allgemein darüber informiert werden, dass ihre personenbezogenen Daten an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen weitergegeben werden *können*, sondern sie müssen zusätzlich informiert werden, wenn dies akut geplant ist und es muss ihnen eine anfechtbare Begründung für diese geplante Übermittlung ausgestellt werden.⁴⁰

Darüber hinaus sollte auf Gesetzesebene festgelegt werden, dass die Datenübermittlung an Drittstaaten, internationale Organisationen und private Stellen durch eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde, im Fall der Schweiz der EDÖB, überwacht wird und diese dazu mit einem starken Mandat mit konkreten Befugnissen ausgestattet wird.

³⁹ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

⁴⁰ Vgl. Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Forderungen

- 1. Personen müssen über die Weitergabe von Daten informiert werden**
- 2. Es muss zwingend in jedem Fall begründet werden, wieso Daten an Drittstaaten, internationalen Organisationen oder Private weitergegeben werden und es braucht eine Stellungnahme zum Datenschutz des Drittstaates**

Art. 60 Territorialer Anwendungsbereich

Der Zugang, die Berichtigung und die Löschung von Daten muss auch Personen gewährt werden, die sich nicht mehr im Schengenraum aufhalten. Insofern müssen gewisse Bestimmungen über den in Art. 60 bestimmten territorialen Anwendungsbereich hinaus anwendbar sein.⁴¹

5. Rückkehrgrenzverfahrensverordnung

Die Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung regelt das Wegweisungsverfahren nach negativem Entscheid im Grenzverfahren, welches in der Asylverfahrens-Verordnung festgeschrieben ist. Erstere ist Teil des Schengen-Dublin-Besitzstandes und damit verpflichtend von der Schweiz zu übernehmen. Mangels Übernahme der Asylverfahrens-Verordnung ist die Übernahme durch die Schweiz jedoch (bisher) lediglich formeller Natur.

Dennoch ist die Übernahme der Rückkehrgrenzverfahrens-Verordnung durch die Schweiz höchst problematisch und wird von unserer Seite klar abgelehnt. Zum einen geht mit dem Rückkehrgrenzverfahren im Anschluss an das Grenzverfahren eine de-facto Inhaftierung für eine Dauer von 12 Wochen bzw. in Krisenfällen sogar von 18 Wochen einher: Die Fiktion der Nichteinreise gilt auch während des Rückkehrgrenzverfahrens und bedeutet eine Beschränkung, ja Aussetzung der Bewegungsfreiheit. Hierzu wird eingewandt, es würde zwar eine Einreise in die europäischen Mitgliedstaaten verhindert, die Ausreise in Drittstaaten sei jedoch möglich, weshalb kein Freiheitsentzug vorliege. Dieser Verweis auf die theoretische Möglichkeit der Ausreise in Drittstaaten ist nicht nur zynisch, sondern in der Realität auch kaum durchführbar. Er ändert nichts an der Tatsache, dass die Rückkehrgrenzverfahren eine de-facto Haft an den Aussengrenzen etablieren:

“Das Außengrenzverfahren und das damit verbundene Prinzip der Nichteinreise bedeutet die Schaffung einer supranationalen Transitzone. Die „Fiktion der Nichteinreise“ bedeutet, dass eine Person rechtlich so behandelt wird, als sei sie nicht in das Land eingereist, obwohl sie sich physisch im Staatsgebiet befindet, z.B. in Transitzonen von Flughäfen oder während eines Asylverfahrens. Im Fall Amuur v. France entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Verlassen einer Transitzone nur durch freiwillige Ausreise und Rücknahme des Asylantrags als Freiheitsentzug gilt. Die Grenzverfahren werden daher im

⁴¹ Siehe: Hanna Stoll, Access to Justice and Schengen's Digital Borders. The Case of Eurodac, Zürich 2024 (forthcoming).

Rahmen einer De-facto-Haft stattfinden – ohne dass diese gesetzlich als Haft eingestuft wird. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat zudem 2020 bezüglich der Transitzone in Ungarn festgestellt, dass die Verpflichtung, während des gesamten Verfahrens in der Transitzone zu bleiben, Haft darstellt. Anders als vom BMI dargestellt, ist in solchen Fällen die Ausreise in Drittstaaten nicht möglich, da dies von den Behörden der Drittstaaten als rechtswidrige Einreise eingestuft werden würde. Durch das neue GEAS wird sich die Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung durch die verpflichtende Fiktion der Nichteinreise während der Screening- und Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen weiter verschärfen.

(...)

Die Gesamtdauer des integrierten Grenzverfahrens inkl. Screening, Grenzverfahren, Rückkehrverfahren unter der Nichteinreisefiktion kann bei Aktivierung der Krisenverordnung sowohl im personalen Anwendungsbereich als auch zeitlich ausgeweitet werden auf insgesamt 10 Monate und bei langen Gerichtsverfahren sogar noch darüber hinaus (Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 KrisenVO und Art. 4 Abs. 2, 6 Abs. 1 RückkehrverfahrenVO). Eine Person kann während des Verfahrens und danach, wenn keine Abschiebung erfolgt, bis zu 18 Monate legal inhaftiert werden.⁴²

Mit der Übernahme der Rückkehrverfahrens-Verordnung legitimiert die Schweiz die Grenzverfahren nicht nur, sie beteiligt sich auch an solch unhaltbaren Zuständen an den Aussengrenzen. Zum einen werden durch die Rückkehrverfahrens-Verordnung auch die Regelungen zum BMVI (Border Management and Visa Policy Instrument) weiterentwickelt, welches die Finanzierung der Abschottung Europas vorantreibt und an dem sich die Schweiz beteiligt. Zum anderen kann die Rückkehrverfahrens-Verordnung auch in der Schweiz Anwendung finden, sollte auf nationaler Ebene ein dem EU-Aussengrenzverfahren gleichwertiges Verfahren vorgesehen werden (Art. 2 Rückkehrverfahrensverordnung).

Sollte es in der Schweiz in Zukunft also zur Einführung eines äquivalenten Verfahrens kommen, so wären die Regelungen der Rückkehrverfahrensverordnung anwendbar, womit sich wiederum auch die Anwendbarkeit der Krisen-VO ausweiten könnte (Art. 6 ff. Rückkehrverfahrensverordnung). Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass die Rückkehrverfahrensverordnung nur in Verbindung mit der Asylverfahrensverordnung angewendet werden kann. Ist kein äquivalentes Asylverfahren vorgesehen, so könne auch das Rückkehrverfahren nicht angewendet werden. Es wird deshalb geprüft, ob das Schweizer Asylverfahren am Flughafen ein Äquivalent zum EU-Grenzverfahren darstelle, was verneint wird.⁴³

Dass die Einführung eines äquivalenten Verfahrens in der Schweiz nicht ausgeschlossen ist und die Verordnung in der Schweiz entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht in

⁴² Faktencheck zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), kritnet/medico international, S. 13.

⁴³ Erläuternder Bericht S. 98.

Zukunft doch zur Anwendung kommen könnte, zeigt die im September 2024 von FDP-Nationalrat Peter Schilliger eingereichte [Motion 24.3949 «Verhinderung von Sekundärmigration»](#). Darin wird der Bundesrat aufgefordert, “die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen, damit Migrantinnen und Migranten, die in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen, nicht bessergestellt sind als jene, die an der Schengen/Dublin-Aussengrenze ein Verfahren durchlaufen.” Gemeint ist damit neben der Unterbringung, dem Zugang zur medizinischen Versorgung und zu Sozialleistungen explizit auch das in der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 neu eingeführte Grenzverfahren.

Noch konkreter war der Vorschlag von SVP-Nationalrat Andreas Glarner in der [Motion 24.3058 «Schaffung von Transitzonen zur Durchführung sämtlicher Asylverfahren gemäss Artikel 22 AsylG»](#). Hiernach sollten Transitzonen an den Schweizer Landesgrenzen geschaffen werden, wobei die Einreise wie bei den EU-Grenzverfahren verweigert werden sollte (“Fiktion der Nichteinreise”). Die betroffenen Personen sollten bis zum Entscheid in den Transitzonen bleiben und ggf. direkt von dort ausgeschafft werden in den Staat, über den sie eingereist sind. Dieser Vorschlag enthält tragende Elemente sowohl des Asylgrenzverfahrens (EU-Asylverfahrensverordnung) als auch des Rückkehrgrenzverfahrens (EU-Rückkehrgrenzverfahrensverordnung) und kann damit als äquivalent angesehen werden.

Angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Parlament kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorstösse wie die Motionen 24.3949 und 24.3058 künftig eine Mehrheit finden. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Schweiz die Rückkehrgrenzverfahrensverordnung nicht übernimmt.

6. Solidaritätsmechanismus

6.1 Solidarität gegenüber Schutzsuchenden

Der Gedanke der Solidarität ist zentral: Solidarität bedeutet für uns die Unterstützung und den Schutz von asylsuchenden Menschen. Der EU-Pakt wird allerdings durch Abschottung und Härte gegenüber Schutzsuchenden geprägt, die sich besonders deutlich in den Regelungen zu den Grenzverfahren zeigen. Hier trägt gerade die Schweiz, die immer wieder ihre humanitäre Tradition betont, besondere Verantwortung: Die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden müssen überall und somit auch an den EU-Aussengrenzen jederzeit gewahrt werden. Wie das bisherige Dublin-System indes gezeigt hat, sind gerade die Unterbringungs-, Aufnahme- und Asylverfahrensbedingungen in den Ländern, die aufgrund ihrer geografischen Lage einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, alles andere als menschenwürdig. In Dublin-Staaten wie Griechenland, Italien, Bulgarien oder Kroatien bestehen massive systemische Mängel, die an sich stets zu einem Selbsteintritt der “humanitären” Schweiz führen müssten.

Entgegen unserem Verständnis von Solidarität wird der Begriff des Solidaritätsmechanismus im Asylpakt primär in Bezug auf die Zusammenarbeit und Lastenteilung zwischen den Dublin-

Staaten verwendet, was sich insbesondere in den finanziellen Massnahmen widerspiegelt. Vom Bundesrat wird die Funktionalität eines solchen Systems hervorgehoben. Die Solidarität mit den Schutzsuchenden steht dabei im Hintergrund. Dabei müsste genau diese in den Vordergrund gerückt werden, wenn die Schweiz ihrer humanitären Verpflichtung tatsächlich nachkommen will.

So begrüssen wir zwar grundsätzlich, dass der Bundesrat den Solidaritätsmechanismus als Chance sieht.⁴⁴ Er kann nämlich als humanitäres Gegengewicht zu Abschottung und Härte dienen, wenn die Solidarität mit Schutzsuchenden gefördert wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Schweiz verbindlich zum Solidaritätsmechanismus bekennt und einen konkreten Beitrag dazu leistet. Dieser Beitrag darf zum Schutze der betroffenen Menschen nur in der Beteiligung an den Umsiedlungen unter humanitären Bedingungen und Berücksichtigung des Willens der Betroffenen erfolgen. Nur damit kann sie der Überbelegung von Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Aussengrenzen und der weiteren Akzentuierung der menschenrechtswidrigen Bedingungen in gewissen Dublin-Staaten entgegenwirken.

6.2 Solidarität gegenüber anderen Staaten

Die Umsetzung des Solidaritätsmechanismus erfordert die Beteiligung aller europäischen Staaten. Das Dublin-System verteilt die Verantwortung ungleich zu Lasten der EU-Aussengrenzstaaten, während die Schweiz doppelt profitiert: Erstens durch ihre geografische Lage und zweitens dadurch, dass sie rund 3,5-mal so viele Menschen in andere europäische Staaten überstellt, als sie selbst aufnimmt. An den Aussengrenzen führt dies zu einer massiven Verschlechterung der Aufnahme- und Integrationsstandards sowie zu alltäglichen Menschenrechtsverletzungen. Die verschärften Massnahmen im neuen EU-Pakt werden diese Dynamik noch verschlimmern, da weniger Schutzsuchende die Schweiz erreichen oder an diese weitervermittelt werden. Die EU-Kommission versteht den Solidaritätsmechanismus als eine Art Gegenstück zu den neuen Grenzverfahren: Die Staaten an den Aussengrenzen sollen mehr Verantwortung tragen. Im Gegenzug sollen die Grenzstaaten mehr Solidarität vom restlichen Europa erhalten. Der Bundesrat hingegen will von den Verschärfungen in erster Linie profitieren, ist aber kaum bereit, echte Solidarität zu zeigen.

Dabei wäre eine verbindliche Teilnahme am Solidaritätsmechanismus nicht nur logisch und konsequent, sondern auch im Interesse der Schweiz, wie der Bundesrat selbst äussert.⁴⁵ Bei "Migrationsdruck" oder in "ausgeprägten Migrationslagen" könnte die Schweiz zudem bei einer verbindlichen Teilnahme ebenso auf die Unterstützung anderer Staaten zählen und um eine Kürzung der Solidaritätsbeiträge ersuchen (Art. 61 AMM-VO, Art. 62 AMM-VO). Eine Solidarität nach Gutdünken widerspricht jedoch der Logik und dem Grundgedanken der Solidarität und verhindert eine wirksame Umsetzung des Mechanismus. Letzten Endes könnte die Schweiz bei einer verbindlichen Teilhabe am Solidaritätsmechanismus zu faireren Asylverfahren, humaneren Unterbringungssituationen und besseren Aufnahmebedingungen

⁴⁴ Erläuternder Bericht, S. 222-223.

⁴⁵ Erläuternder Bericht, S. 221-224.

beitragen und gleichzeitig systematischen Menschenrechtsverletzungen in den Erstaufnahmestaaten entgegenwirken.

Aus den genannten Gründen ist eine obligatorische Teilnahme am Solidaritätsmechanismus für die Schweiz angezeigt. Wir fordern, dass sich die Schweiz verbindlich, dauerhaft und im fairen Verhältnis an den europäischen Solidaritätsmassnahmen beteiligt, indem sie schutzsuchende Menschen aus anderen europäischen Ländern aufnimmt. Um einen echten solidarischen Beitrag für Länder mit hohem Migrationsdruck zu leisten, muss die Schweiz sich an den Übernahmen von Schutzsuchenden beteiligen und zudem vermehrt auf Asylgesuche selbst eintreten (vgl. hierzu die Forderungen zu Art 35 AMM-VO in Kapitel 2.4). Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten ist entsprechend abzuändern:

Art. 113a VE-AsylG Massnahmen zur Unterstützung von Schengen- oder Dublin-Staaten

¹ Der Bund beteiligt sich anteilmässig an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik durch Aufnahme von Gruppen von Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens oder von anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen aus Schengen- oder Dublin-Staaten.

6.3 Die Übernahme von schutzsuchenden Personen ist grundlegend

Der Umsiedlung wird im Solidaritätsmechanismus eine zentrale Bedeutung zukommen. Dessen ist sich auch der Bundesrat bewusst: Das Funktionieren des Mechanismus werde davon abhängen, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit seien, über finanzielle Unterstützungsleistungen hinauszugehen und sich an der gemeinsamen Verantwortung für die Migration auch durch Umsiedlungen zu beteiligen.⁴⁶ Mit einer unverbindlichen Teilnahme entzieht sich die Schweiz genau dieser Verantwortung. Die geografische Lage der Schweiz und die Unvorhersehbarkeit der Migrationsströme erfordern eine Beteiligung der Schweiz, auch wenn sie nicht Mitglied der EU ist.

Die Umsiedlung ist denn auch die einzige Massnahme, die zu einer effektiven Verantwortungsteilung beiträgt. Bei finanziellen Solidaritätsleistungen besteht nämlich stets die Möglichkeit, dass sich Staaten von der Pflicht, Umsiedlungen vorzunehmen, loskaufen. Zudem können die Gelder auch für die Grenzsicherung oder migrationsverhindernde Projekte gesprochen werden. Sie widersprechen daher der eigentlichen Logik des Solidaritätsmechanismus und sind klar abzulehnen. Insofern ist zu kritisieren, dass Art. 56 Abs. 2 AMM-VO finanzielle Beiträge und alternative Solidaritätsmassnahmen der Übernahme von Schutzsuchenden gleichstellt. Finanziell bessergestellte Staaten können sich so der Übernahme von Schutzsuchenden entziehen, was finanziell schlechter gestellte Staaten

⁴⁶ Erläuternder Bericht, S. 223.

weiterhin mit einer erhöhten Belastung konfrontiert. So wird der Solidaritätsmechanismus seiner Wirkung beraubt.

Der EU-Pakt sieht in gewissen Situationen Massnahmen zum «Zuständigkeitsausgleich» (sog. responsibility offsets) vor, aufgrund derer ein beitragender Staat für Asylgesuche verantwortlich wird, für die aufgrund der Dublin-Regeln eigentlich ein anderer (Ersteinreise-)Staat verantwortlich wäre (Art. 63 AMM-VO). Wenn die Zusagen für Übernahmen der Dublin-Staaten 50 Prozent der in der Empfehlung der Europäischen Kommission angegebenen Zahl erreicht haben, kann ein begünstigter Dublin-Staat die anderen Dublin-Staaten anstelle von Übernahmen um Ausgleich bei den Dublin-Fällen gemäss einem festgelegten Verfahren bitten (Art. 63 Abs. 1 und 2 AMM-VO). Die Regelung wird verbindlich, wenn die Übernahmezusagen eines beitragenden Staates unter 60 Prozent seines Jahresanteils fallen oder die Zusagen aller teilnehmenden Staaten die in der Verordnung festgelegte Gesamtzahl nicht erreichen (Art. 63 Abs. 3 AMM-VO). Im Rahmen des «responsibility offsets» kommt es so zu einer Übernahme der Zuständigkeit der Prüfung des Asylgesuchs durch den Staat, in dem die asylsuchende Person ihre Überstellungsfrist abwarten muss. Solche “responsibility offsets” sind generell zu befürworten und zu prüfen, da sie mit einer Verfahrensvereinfachung und einer Verfahrensbeschleunigung einhergehen, langen Überstellungszeiten entgegenwirken und damit auch im Interesse der betroffenen Personen sind.

Um den Solidaritätsmechanismus in seiner Wirkung nicht zu gefährden, müssen die Übernahme von schutzsuchenden Personen sowie die Beteiligung an den sekundären Massnahmen des “responsibility offsets” die einzigen Solidaritätsmassnahmen der Schweiz darstellen. Von finanziellen Beiträgen und alternativen Solidaritätsmassnahmen ist gänzlich abzusehen, da sie für die Solidarität kontraproduktiv wirken.

Empfehlungen bezüglich der Übernahme von schutzsuchenden Personen (resp. deren Schutzgesuchen)

1. Bei der Übernahme von schutzsuchenden Personen sind die familiären Bindungen, der besondere Schutzbedarf von vulnerablen Personen und insbesondere der Wille der schutzsuchenden Person zu berücksichtigen.
2. Die AMM-VO sieht vor, dass nach bilateraler Vereinbarung auch Personen übernommen werden können, die internationalen Schutz geniessen, und zwar für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren ab dem Zeitpunkt, in dem der internationale Schutz gewährt wurde (Art. 56 Abs. 2 a) ii) AMM-VO). Die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz geniessen, muss vermieden werden (es sei denn, sie wird von den Personen ausdrücklich gewünscht), da sie für die Betroffenen eine erneute Entwurzelung darstellt und einer gelungenen Integration zuwiderläuft.
3. Die Übernahme der Prüfung von Asylgesuchen von Personen, deren zuständiger Staat einem “Migrationsdruck” oder einer “ausgeprägten Migrationslage” im Sinne von Art. 2 Abs. 24 und 25 AMM-VO ausgesetzt ist, darf von der Schweiz nicht als “responsibility offset” i.S.v Art. 63 AMM-VO

verrechnet werden. Diese Übernahmen müssen zusätzlich zum Übernahmekontingent erfolgen, da sie sonst nicht zu einer Entlastung der Strukturen des begünstigten Staates führen können.

4. Wird eine Person auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 2 AMM-VO übernommen, soll auf die Durchführung eines Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Staates verzichtet werden und stattdessen der Selbsteintritt erfolgen. Dadurch wird ein schneller und effizienter Zugang zum Asylverfahren gewährleistet und Wartezeiten sowie Zweitüberstellungen vermieden. Damit würde auch die Unsicherheit für die betroffenen Personen erheblich verringert.
5. Wartet eine Person in der Schweiz auf die Überstellung und ist die Überstellung nicht absehbar, ist stets zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylgesuchs im Rahmen eines "responsibility-offsets" im Sinne der Verfahrensvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung übernommen werden kann.

7. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Migrationspolitik allgemein, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) und das Asylzuständigkeitsrecht speziell gehören zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ der Europäischen Union. Hierfür gilt der vom EuGH entwickelte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Dieser ermöglicht den Mitgliedstaaten eine Kooperation auch in solchen Bereichen, in denen keine legislative Supranationalisierung des Rechts besteht. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich im Grundsatz, die rechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedsstaaten anzuwenden. Für die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten ist es notwendig, dass **gegenseitiges Vertrauen in die Asylsysteme der anderen Staaten besteht**. Die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung ordnet ein solches Vertrauen im Erwägungsgrund Nr. 36 an, wonach alle Mitgliedstaaten als sichere Staaten gelten. Weiter wird in Erwägungsgrund Nr.7 der AMM-VO darauf verwiesen, dass eine integrierte Politikgestaltung und ein umfassender Ansatz im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich ist, „um zu gewährleisten, dass die Aktionen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten kohärent und wirksam sind“.

Die Prinzipien des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung setzen daher eine möglichst starke Harmonisierung der Aufnahme- und Schutzbedingungen in den beteiligten Mitgliedstaaten voraus. Dies hat auch der Bundesrat erkannt und kommt im erläuternden Bericht zu dem Schluss, dass die Schweiz die Kohärenz der Reform von der konsequenten Umsetzung aller Vorschläge abhängt, weshalb es für die Schweiz relevant sei, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Reform als Ganzes wirksam ist. Ein Alleingang der Schweiz wäre an dieser Stelle fehl am Platz, sie sollte sich daher an der Harmonisierung beteiligen. Wir fordern deshalb eine Angleichung an europäische Standards und eine Übernahme folgender Rechtsakte bzw. Bestimmungen:

7.1 Qualifikations-Verordnung, subsidiärer Schutz

Die bisherige Qualifikationsrichtlinie wurde im Rahmen der GEAS-Reform durch die Qualifikationsverordnung ersetzt und wird damit in den EU-Mitgliedstaaten direkt anwendbar. Sie regelt sowohl die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Flüchtling als auch als subsidiär schutzberechtigte Person; gemeinsam mit den Rechten, die mit der Anerkennung einhergehen. Die Schweiz ist im Rahmen der GEAS-Reform nicht dazu verpflichtet, die Qualifikationsverordnung zu übernehmen, da sie nicht Teil der Weiterentwicklung des Schengen-Dublin-Besitzstandes ist. Dennoch wäre mindestens eine Angleichung der im Ausländer- und Integrationsgesetz verankerten Statusrechte von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen⁴⁷ an den in der gesamten EU geltenden subsidiären Schutz⁴⁸ endlich an der Zeit. Denn das GEAS und insbesondere das Zuständigkeitsverteilungssystem für Asylgesuche (Dublin bzw. AMM-VO) basiert auf der Grundannahme, dass in allen teilnehmenden Staaten gleichwertige Aufnahme- und Schutzbedingungen bestehen. Es ist also nur konsequent, wenn die Schweiz sich an die europäischen Standards angleicht.

Die Rechtsposition von vorläufig aufgenommenen Personen wird von verschiedenen Seiten seit Jahren kritisiert. Im Jahr 2016 hat der Bundesrat in einer ausführlichen Stellungnahme einen Rechtsvergleich zwischen der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz und dem subsidiären Schutz der EU vorgenommen. Darin stellte er fest, dass der grösste Unterschied in der Rechtsstellung selbst besteht. Denn die vorläufige Aufnahme stellt eine Ersatzmassnahme für eine undurchführbare Wegweisung dar. Der subsidiäre Schutz hingegen ist ein eigener Schutzstatus, der anstelle einer Wegweisung verfügt wird. Der Bundesrat stellte damals drei Varianten vor, wie die Rechtsstellung von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen verbessert werden könnte. Keine dieser Varianten wurde in den letzten Jahren umgesetzt. Die einzigen Schritte hin zu einer Angleichung der europäischen Standards waren bis jetzt die Abschaffung der Sonderabgabe beim Erwerbseinkommen und der Ersatz der Bewilligungspflicht beim Stellenantritt durch ein Meldeverfahren. Diese Massnahmen waren notwendig, aber keinesfalls ausreichend. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt weiterhin massiv erschwert. Die Rechtsposition von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen an diejenige des subsidiären Schutzes in der EU anzugleichen, ist folglich bereits seit langem fällig. Die GEAS-Reform ist eine Chance, diesen langjährigen Missstand zu beheben und im Rahmen der europaweiten Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik endlich umzusetzen.

Zwar stellte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 9. November 2022 auf den Standpunkt, dass die vorläufige Aufnahme heute weitgehend kompatibel ist mit dem

⁴⁷ Art. 85 ff. AIG

⁴⁸ Kapitel VII; Art. 20 bis 35 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikationsrichtlinie) bzw. Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung, abrufbar unter data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6367-2024-INIT/en/pdf, zuletzt abgerufen am 15.11.2024

subsidiären Schutz der EU.⁴⁹ Diese Ansicht stellt sich nach einer rechtlichen Analyse jedoch als unzutreffend heraus. In der Schweiz sind Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme - das heisst, Menschen, die vor Kriegen und allgemeiner Gewalt geflüchtet sind - in Bezug auf den Zugang zu Arbeit (rechtlich und praktisch), der Sozialleistungen, der nationalen und internationalen Bewegungsfreiheit und einer Zukunftsperspektive durch einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu einer Daueraufenthaltsbewilligung deutlich schlechter gestellt als in der EU.

Die Qualifikationsverordnung regelt zwar weder den Familiennachzug⁵⁰ noch den Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (geregelt in der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie), die Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung wäre aber ein erster Schritt in die richtige Richtung und ein kleiner Ausgleich für die durch die GEAS-Reform drohende Aushöhlung des Asylrechts. Gleichzeitig sollte zur konsequenten Angleichung der Rechtsposition der Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene unter denselben Voraussetzungen möglich sein, wie für subsidiär Schutzberechtigte gem. der EU-Daueraufenthalts-richtlinie 2003/109/EG. Diese gewährt nach fünf Jahren ununterbrochenen rechtmässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten (Art. 4 Abs. 1 Daueraufenthaltsrichtlinie). Die Voraussetzungen dazu sind den Voraussetzungen der Erteilung einer schweizerischen Aufenthaltsbewilligung für vorläufig Aufgenommene ähnlich, begründen jedoch anders als in der Schweiz bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (Art. 5 und 6 Daueraufenthaltsrichtlinie). Entsprechende Regelungen sollten daher sinngemäss in nationales Recht übernommen werden. Gleichzeitig sollte sich die Schweiz um die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie bemühen, um die Rechtsstellung Drittstaatsangehöriger an EU-Standards anzugleichen.

Hinsichtlich des Familiennachzugs sollte im Zuge der Übernahme der Rechtsposition des subsidiären Schutzes und des durch den Bundesrat selbst angestossenen Prozesses der Angleichung zwischen dem Status S und dem Status F⁵¹ eine dem Recht auf Achtung des Familienlebens und der übergeordneten Kindsinteressen angemessene Lösung gefunden werden; dies nicht zuletzt, um der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) gerecht zu werden. Laut EGMR muss in Familiennachzugsverfahren nämlich stets eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen werden⁵² und nicht erst - wie in Art. 85c AIG vorgesehen - nach Abwarten einer drei- bzw. zweijährigen Wartefrist. Zudem müssen Entscheidungsprozesse in

⁴⁹ vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224155>

⁵⁰ Dieser wird in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt, jedoch in der Regel deutlich vorteilhafter für die Betroffenen als dies bei vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz der Fall ist. Eine Zusammenfassung findet sich hier:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/868122/048dedaf0ec24953ba542a55ce0a1cfb/WD-3-129-21-pdf.pdf>.

⁵¹ Bundesrat, Schutzstatus S bewährt sich gemäss Evaluationsgruppe, 20. September 2024, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102523.html>.

⁵² EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 132 f; vgl. auch EGMR, B.F. u.A. v. Schweiz, Ziff. 90.

Familiennachzugsverfahren stets “flexibel, prompt und effizient” sein, insbesondere wenn Kinder involviert sind.⁵³ Schliesslich fordert der EGMR im Zusammenhang mit dem subsidiären Schutz: “[...] in the Court’s view, the considerations stated [...] above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply *equally* to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at a risk of ill-treatment falling under Article 3 due to the general situation in their home country and where the risk is not temporary but appears to be of permanent or long-lasting character.»⁵⁴ Die angesprochenen “procedural requirements”, die auch beim Familiennachzug von Personen mit subsidiären Schutz zum Tragen kommen sollen, beschreibt der EGMR wie folgt: “family unity [is] an essential right of refugees and that family reunion [is] an essential element in enabling persons who ha[d] fled persecution to resume a normal life” und “[there is] a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that [is] more favourable than that foreseen for other aliens”.⁵⁵ Bei Angleichung des Schutzniveaus für vorläufig aufgenommene Personen an jenes des subsidiären Schutzes müssten die Voraussetzungen für den Familiennachzug - im Sinne der Rechtsprechung des EGMR - damit an jene für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl angeglichen werden. Dies gebietet wie erwähnt auch die Angleichung der vorläufigen Aufnahme an den Schutzstatus S: Beim Status S wird nämlich lediglich vorausgesetzt, dass die Familie zusammen Schutz sucht oder durch die besonderen Umstände getrennt wurde (Art. 71 AsylG). In der Schweiz geborenen Kindern wird ebenfalls der Status S erteilt (Art. 71 Abs. 2 AsylG). Eine Wartefrist für den Familiennachzug besteht nicht. Auch werden keine finanziellen Anforderungen an die Gesuchstellenden gestellt. Damit gleicht das Familienzusammenführungsverfahren von Personen mit Schutzstatus S jenem des Familienasyls nach Art. 51 AsylG. Um alle Personen mit Schutzbedarf - zu denen offensichtlich auch vorläufig aufgenommene Menschen gehören - gleich zu behandeln, ist eine Angleichung an eben diese Regelungen in Art. 51 und Art. 71 AsylG klar angezeigt.

Mit der Abschaffung der Meldepflicht bei Antreten einer Arbeit, einem Anspruch auf ein langfristiges Bleiberecht (Änderung der Härtefallregelung im Sinne einer Anspruchsgrundlage und nicht Ermessensgrundlage) und der Umbenennung des Aufenthaltsstatus werden zusätzlich die immer noch bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut und eine langfristige Perspektive ermöglicht.

Forderungen

- 1. Angleichung der Schweiz an EU-Standards durch Übernahme der Rechtsposition subsidiär Schutzberechtigter für vorläufig aufgenommene Personen in der Schweiz durch**
- 2. Umbenennung der vorläufigen Aufnahme in “humanitären Schutzstatus” und Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung statt eines Status F.**

⁵³ Vgl. u.a. EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 139.

⁵⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 146.

⁵⁵ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021, M.A. v. Dänemark (Nr. 6697/18), Ziff. 138 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 10. Juli 2014, Tanda-Muzinga gegen Frankreich (Nr. 2260/10), Ziff. 75.

3. Angleichung der Statusrechte der vorläufigen Aufnahme an die Art. 20 bis 36 der neuen Qualifikationsverordnung
4. Angleichung der Bestimmungen zum Familiennachzug an jene in Art. 51 AsylG oder zumindest in Art. 71 AsylG sowie konsequente Umsetzung der EGMR-Rechtsprechung zum Familiennachzug.
5. Übernahme der Voraussetzungen für den Erhalt eines Daueraufenthaltstitels für vorläufig Aufgenommene (Art. 4 und 5 der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG)
6. Abschaffung der Meldepflicht bei Stellenantritt

7.2 Übernahme von Garantien aus der Aufnahme richtlinie

Die Aufnahme richtlinie wurde überarbeitet und bezüglich der Aufnahmebedingungen genauer definiert. Dies dient der Sicherstellung gleichwertiger Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens und einer Verringerung der Anreize von Sekundärmigration. Andere Garantien beziehen sich auf die Identifizierung und den Umgang mit vulnerablen Personen.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 17: Beschäftigung

Art. 18: Sprachkurse und Berufsbildung

Art. 19: Allgemeine Bestimmungen zu materiellen Leistungen im Rahmen der Aufnahme und zur medizinischen Versorgung

Art. 20: Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Art. 22: Medizinische Versorgung

Art. 24: Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme

Art. 25: Beurteilung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme

Art. 26: Minderjährige

Art. 27: Unbegleitete Minderjährige

Art. 28: Opfer von Gewalt und Folter

7.3 Übernahme der Daueraufenthaltsrichtlinie

Die EU-Daueraufenthaltsrichtlinie regelt u.a. die Bleibemöglichkeiten nach dem Erhalt eines humanitären Schutzstatus. Um eine Harmonisierung und Angleichung an europäische Standards, insbesondere bei Personen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden sind, zu ermöglichen, fordern wir eine Angleichung der Schweizer Gesetzgebung an folgende Bestimmungen der **EU-Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG**). Zusätzlich sollte die Schweiz im Sinne einer Harmonisierung auf die Beteiligung an der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie hinarbeiten, um für alle Drittstaatsangehörigen Rechte im Sinne der EU-Standards zu etablieren.

Folgende Artikel empfehlen wir zur äquivalenten Übernahme in nationales Recht:

Art. 4: Dauer des Aufenthalts

Art. 5: Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten

7.4 Übernahme der EU-Resettlement-Verordnung bzw. Beteiligung am EU-Neuansiedlungsrahmen

Die neue EU-Resettlement-Verordnung gibt den Rahmen für die Erteilung humanitärer Visa und die Neuansiedlung von Personen mit internationalem Schutzbedarf aus Drittstaaten vor. Gemäss dieser Verordnung ist die Schweiz eingeladen, an der Umsetzung dieses EU-Rahmens freiwillig mitzuwirken, wobei insbesondere die vorgegebenen Verfahren gebührend berücksichtigt werden müssten (Art. 12 Resettlement-Verordnung).

Der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht⁵⁶ fest, dass die Schweiz über ein nationales Resettlement-Programm verfüge, welches aktuell "aufgrund von Herausforderungen im schweizerischen Asylsystem temporär suspendiert" sei. Je nach Entwicklung der Migrationssituation auf nationaler und europäischer Ebene werde zu gegebener Zeit eine "allfällige freiwillige Beteiligung" geprüft.

Hier vertreten wir dezidiert die Meinung, dass die Schweiz sich an der EU-Resettlement-Verordnung beteiligen soll unter gleichzeitiger Wiederaufnahme des nationalen Resettlement-Programms. Gerade in Anbetracht der sinkenden Asylgesuchszahlen⁵⁷, die im Laufe der mit dem EU-Pakt einhergehenden Abschottung voraussichtlich weiter abnehmen werden, ist es nur recht und billig, schutzbedürftigen Personen sichere Fluchtwege zu eröffnen und damit das Sterben auf den Fluchtrouten zu bekämpfen. Gleichzeitig soll die Schweiz ihre äusserst restriktive Vergabe von humanitären Visa anpassen und Familienzusammenführungen erleichtern.

8. Schlussfolgerung und Forderungen

Bei der Schweizer Umsetzung des EU-Pakts muss der verbleibende nationale Spielraum ausgenutzt werden, um die Solidarität mit Geflüchteten und ihre Rechte ins Zentrum zu stellen. Die ZiAB fordert deshalb insbesondere:

- **Solidarität notwendig.** Es braucht aus Sicht der ZiAB von der Schweiz ergänzende Massnahmen der Solidarität und Humanität. Dazu gehört in erster Linie eine verbindliche Teilnahme am EU-Solidaritätsmechanismus zur Umsiedlung von Geflüchteten. Zudem braucht es eine grosszügigere Schweizer Praxis bzgl. Dublin-

⁵⁶ Erläuternder Bericht, S. 18.

⁵⁷ Die Zahl der neuen Asylgesuche lag im September 2024 um 40,4% tiefer als im September 2023, vgl. Asylstatistik September 2024, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-102800.html>.

Selbsteintritt. Weil mit dem EU-Pakt die Abschottung Europas weiter zunehmen wird, muss die Schweiz darüber hinaus grundsätzlich mehr reguläre Zugangswege schaffen, über die schutzbedürftige Menschen sicher und unversehrt nach Europa und in die Schweiz einreisen können.

- **Verbesserungen bei Umsetzung gefordert.** Daneben braucht es aus Sicht der ZiAB etliche Verbesserungen bei der nationalen Umsetzung der rechtlichen EU-Vorgaben, die die Schweiz übernehmen muss (Schengen-/Dublin-Weiterentwicklungen). Angesichts der möglichen Verlängerung der Überstellungsfrist auf bis zu drei Jahre und der Ausweitung der Tatbestände, die zu dieser Verlängerung führen können, fordert die ZiAB einen transparenten Kriterienkatalog, der sicherstellt, dass solche Fristverlängerungen zurückhaltend und einheitlich angewendet werden. Zudem fordert die ZiAB den Einbezug des unabhängigen Rechtsschutzes ab Beginn des Screening-Verfahrens. Des Weiteren fordert die ZiAB, dass das Kindeswohl jederzeit gewahrt wird und dass Personen unter 18 Jahren sowie Familien nicht in Administrativhaft genommen werden. Die ZiAB fordert, dass die Anordnung der Dublin-Haft von Amts wegen überprüft wird und nicht über die in der AMM-VO vorgesehene Dauer hinausgeht.
- **Subsidiären Schutz übernehmen.** Im Zuge der Harmonisierung mit den Regelungen der EU sieht die ZiAB die Chance, mit der vorliegenden Reform auch eine Angleichung in Bezug auf den möglichen Schutzstatus vorzunehmen. Die ZiAB fordert deshalb die Übernahme des internationalen Schutzstatus «subsidiärer Schutz» analog zur EU-Gesetzgebung.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.

Mit freundlichen Grüssen,



Magdalena Waeber
Geschäftsleitung ZiAB

Die ZiAB steht schweizweit mit Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt und setzt sich seit der Gründung im Jahr 2015 für eine konstruktive und vertrauensbildende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden sowie für eine grund- und menschenrechtskonforme Unterbringung ein.

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der Generalsekretär
Av. du Tribunal fédéral 29
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11
www.bger.ch
Geschäftsnummer 003.1
DOCID 11146758

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Herr Bundesrat

Beat Jans

Per E-Mail:

helena.schaer@sem.admin.ch

gael.buchs@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Lausanne, 1. November 2024 / ron

Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt) (Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-/Eurodac-Besitzstands)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 14. August 2024 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben erwähntem Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Der Generalsekretär

Nicolas Lüscher

Kopie

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Per Email an
gael.buchs@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
michelle.truffer@sem.admin.ch
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich-Flughafen, 9. September 2024

Vernehmlassung zur Übernahme des europäischen Migrations- und Asylpakts – Stellungnahme Flughafen Zürich AG

Sehr geehrte Frau Schaer, sehr geehrte Frau Truffer, sehr geehrter Herr Buchs

Mit Schreiben vom 14. August hat Herr Bundesrat Beat Jans die Flughafen Zürich AG zur Teilnahme an der im Titel erwähnten Vernehmlassung eingeladen. Wir schätzen diese Gelegenheit zur Stellungnahme sehr und möchten uns dafür bedanken.

Wir haben die Unterlagen geprüft und sind zum Schluss gelangt, dass die Flughafen Zürich AG von den angepassten Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes nicht direkt betroffen ist. Die meisten geplanten Änderungen betreffen den Zoll und Grenzschutz, wofür sich die Kantonspolizei Zürich auszeichnet. Aus unserer Sicht besteht deshalb kein Anlass zur inhaltsbezogenen Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



David Karrer
Leiter Public Affairs



Andrew Karim
Stv. Leiter Public Affairs



Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement
3003 Bern

Per Mail an:

gael.buchs@sem.admin.ch

helena.schaer@sem.admin.ch

michelle.truffer@sem.admin.ch

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 14. September 2024

Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2024/1351, (EU) 2024/1359, (EU) 2024/1349, (EU) 2024/1358 und (EU) 2024/1356 (EU-Migrations- und Asylpakt)
Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen und teilt mit, dass er auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen

Roland Peterhans
Präsident



Herr Bundesrat Beat Jans
Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an:

helena.schaer@sem.admin.ch, michelle.truffer@sem.admin.ch, gael.buchs@sem.admin.ch,
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 10. Oktober 2024

Kontaktperson: David Sansonnens, Direktor VSAA
Tel. 031 310 08 94 / Mail: david.sansonnens@vsaa.ch
(int. Ref. 2024-11)

**Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt
(Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)
Verzicht auf Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands, Stellung zu nehmen.

Der VSAA verzichtet auf eine Stellungnahme, da wir als Arbeitsmarktbehörde nicht direkt betroffen sind.

Besten Dank für die Kenntnisnahme
Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA

Nicole Hostettler
Präsidentin

David Sansonnens
Direktor

Kopie (per mail)

Volkswirtschaftsdirektionskonferenz VDK, z.H. Herrn Matthias Schnyder, Generalsekretär
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM, z.H. Frau Regine Schweizer, Geschäftsführerin

Beilage: keine

Von: [Maeder Sabine](#)
An: [SEM-Vernehmlassung SBRE](#)
Cc: [Schwarzenbach Andrea](#)
Betreff: WG: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione
Datum: Donnerstag, 19. September 2024 09:58:46
Anlagen: [image001.png](#)
[image002.png](#)
[image003.png](#)

Sehr geehrte Frau Probst Fernandes

Wir danken Ihnen bestens für die Möglichkeit zum Vernehmlassungsverfahren zur **Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)** Stellung nehmen zu können.

Da diese Vorlage aufgrund der Dossieraufteilung zwischen economiesuisse und dem Schweizerischen Arbeitgeberverband von ersterem behandelt wird, verzichtet der Schweizerische Arbeitgeberverband auf eine Stellungnahme zu dieser Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse
Sabine Maeder

Assistentin
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich
Tel. +41 44 421 17 17
Direktwahl: +41 44 421 17 42
maeder@arbeitgeber.ch
<http://www.arbeitgeber.ch>



Von: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch <vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch>

Gesendet: Mittwoch, 14. August 2024 15:43

Betreff: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione

Priorität: Hoch

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands); Eröffnung der Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. August 2024 hat der Bundesrat die im Titel erwähnte Vernehmlassung eröffnet und lädt Sie ein, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens bis zum 14. November 2024 Stellung zu nehmen. Weitere Details zur Vernehmlassung entnehmen Sie bitte den Unterlagen. Die Vorlage und die Vernehmlassungsunterlagen können über die folgende Internetadresse bezogen werden: [Laufende Vernehmlassungen \(admin.ch\)](#)
Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit.

Freundliche Grüsse

Pascale Probst Fernandes

Von: [BIERI Pierre-Gabriel](#)
An: [Schaer Helena SEM](#); [Buchs Gaël SEM](#); [Truffer Michelle SEM](#); [SEM-Vernehmlassung SBRE](#)
Betreff: Consultation : développement des acquis Schengen + Dubin/Eurodac
Datum: Mittwoch, 13. November 2024 19:40:03
Anlagen: [image001.png](#)
[image002.png](#)
[image003.png](#)
[image004.png](#)
[image005.png](#)

Madame, Monsieur,

Nous remercions le DFJP d'avoir associé notre organisation à la procédure de consultation portant sur la reprise par la Suisse de plusieurs règlements européens (Schengen/Dublin/Eurodac).

Après avoir examiné les documents présentés, au vu de la relative technicité du sujet et de son impact assez indirect sur l'économie privée, nous renonçons à prendre formellement position.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Pierre-Gabriel Bieri
Responsable politique

T +41 58 796 33 00

D +41 58 796 33 70

M +41 79 285 14 19

pgbieri@centrepatronal.ch

Centre Patronal

Route du Lac 2

1094 Paudex

Case postale 1215

1001 Lausanne

www.centrepatronal.ch

