

## REGIERUNGSRAT

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

### A-Post-Plus

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern

26. April 2023

### **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt das Vorhaben des Bundesrats, transparente und umfassende Regelungen zum Betrieb und zur Gewährleistung der Sicherheit von Asylsuchenden und Mitarbeitenden in den Bundesasylzentren zu schaffen. Auch wenn die von alt Bundesrichter Niklaus Oberholzer im Auftrag des Staatssekretariats für Migration vorgenommene Untersuchung keine systematische Gewalt in den Bundesasylzentren ans Licht gebracht hat, scheinen Verbesserungen im Sicherheits- und Disziplinarbereich angebracht zu sein.

Der Regierungsrat erachtet es als wichtig, dass der Betrieb in den Bundesasylzentren möglichst reibungslos funktioniert und alle Personen vor Gewalt durch Funktionsträgerinnen und Funktionsträger oder kriminellen Handlungen seitens der anderen Bewohnenden geschützt sind. Das Zusammenleben in den Bundesasylzentren sollte betrieblich möglichst reibungslos funktionieren und von gegenseitigem Respekt geprägt sein. Die gesetzlichen Grundlagen müssen die Sicherheit der Bewohnenden und Mitarbeitenden gewährleisten und einen gut geregelten Betrieb ermöglichen.

Aus diesem Grund begrüsst der Regierungsrat die geplanten Anpassungen im AsylG und stimmt der Vernehmlassungsvorlage zu.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Jean-Pierre Gallati  
Landammann

Joana Filippi  
Staatsschreiberin

z.K. an

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



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  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Appenzell, 27. April 2023

### **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Asylgesetzes zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen, da die einheitliche Regelung im Asylgesetz die Handhabung des geltenden Rechts vereinfacht.

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

#### **Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

  
Markus Dörig

#### *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

---

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern  
per Mail an [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)  
[Word- und PDF-Version]

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
[roger.nobs@ar.ch](mailto:roger.nobs@ar.ch)

Herisau, 28. April 2023

## **Eidg. Vernehmlassung; Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 hat das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen eingeladen, zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) betreffend Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes Stellung zu nehmen. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis 3. Mai 2023.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er befürwortet die vorgeschlagene Gesetzesänderung sehr. Mit der Einführung des neuen Abschnitts «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» im Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes (E-AsylG) wird eine der wichtigsten Aufgaben des SEM, welche diese in den Zentren des Bundes und den Flughäfen wahrnimmt, auf gesetzlicher Stufe detailliert geregelt.

Insbesondere wird Art. 25b E-AsylG betreffend die vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr begrüsst. Auch bei einer kurzen Festhaltung handelt es sich um einen – wenn auch in der Regel leichten – Eingriff in die Bewegungsfreiheit, weshalb die Überführung der Regelung von der Verordnungsstufe (Art. 29a VO-EJPD) in ein formelles Gesetz als sinnvoll und folgerichtig erachtet wird.

Explizit unterstützt wird auch Art. 25c Abs. 2 E-AsylG, womit die Übertragung von Aufgaben im Bereich der Sicherheit und Ordnung in den Zentren und an den Flughäfen an Dritte sowie die Anforderungen an diese und deren Kompetenzen auf Gesetzesstufe geregelt werden.



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 an (in Word & PDF):  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

RRB Nr.: 443/2023  
Direktion: Sicherheitsdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

26. April 2023

**Vernehmlassung des Bundes: Änderung des Asylgesetzes (AsylG) (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes).  
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Er begrüsst die Änderung des Asylgesetzes.

Auf Hinweis der kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle weist der Regierungsrat des Kantons Bern Sie darauf hin, dass die Aussage im erläuternden Bericht zu Art. 25b Abs. 3 VE-AsylG, wonach eine live Videoüberwachung keine Bearbeitung von Personendaten darstelle (S. 13f.), nicht zutreffend ist. Als Datenbearbeitung gilt (auch im Bundesrecht, vgl. Art. 3 Bst. e des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, DSG, SR 235.1) jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, also auch die nur flüchtige Aufnahme von Bildmaterial und dessen Übertragung und Wiedergabe auf einem Monitor. Der Regierungsrat des Kantons Bern kommt zum selben Schluss und bittet Sie, im Zweifelsfalle die entsprechende Passage des erläuternden Berichts mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zu prüfen.

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**



Christine Häslar  
Regierungspräsidentin



Christoph Auer  
Staatsschreiber

Verteiler

- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Datenschutzaufsichtsstelle Kanton Bern
- Sicherheitsdirektion

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Liestal, 2. Mai 2023

**Vernehmlassung  
zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Wir sind mit den vorgeschlagenen Revisionsbestimmungen einverstanden. Wir stellen fest, dass der Kanton nur am Rande von der Teilrevision betroffen ist. In erster Linie geht es um Regelungen für den Betrieb, respektive die Sicherheit in den Bundes-Asylzentren, also um den Verantwortungsbereich des Staatssekretariats für Migration.

Wir befürworten die Schaffung klarer formell-gesetzlicher Grundlagen für die hoheitlichen Massnahmen, die für den Betrieb der Bundesasylzentren und der Einrichtungen auf den Flughäfen erforderlich sind und für die mögliche Übertragung der entsprechenden Aufgaben vom Staatssekretariat für Migration auf private Sicherheitsdienstleister. Mit der vorgelegten Änderung werden klare Rechtsgrundlagen für alle vorgesehenen Zwangsmassnahmen, insbesondere für die Zutrittskontrollen, die Einrichtung von Sicherheitsräumen sowie für Durchsuchungen, vorübergehende Festhaltungen und Disziplinar-massnahmen geschaffen. Die Ausgestaltung dieser Gesetzesbestimmungen erachten wir als sinnvoll und zielführend. Die damit geschaffenen Rechtsgrundlagen werden voraussichtlich in der Praxis auch zu einer teilweisen Entlastung der Polizei Basel-Landschaft hinsichtlich der Einsätze im Bundesasylzentrum in unserem Kanton führen.

Zu den einzelnen Bestimmungen haben wir folgende Bemerkungen respektive Änderungsbegehren:

Die Polizei Basel-Landschaft ist vom vorgeschlagenen Artikel 25b (vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr) betroffen. Danach ist bei einer vorübergehenden Festhaltung die Polizei zu «informieren». Trifft die Polizei nicht innerhalb von zwei Stunden nach der Meldung ein, so ist die vorübergehende Festhaltung zu beenden.

Die vorgeschlagene Regelung verlangt nur die Information der Polizei und die Freilassung, falls die Polizei innert zwei Stunden nicht eintreffen sollte. Hier sollte mehr Klarheit geschaffen und die

Verantwortung für den Entscheid, ob die Polizei kommen muss oder nicht, klar zugewiesen werden. Die Voraussetzungen für eine vorübergehende Festhaltung entsprechen im Wesentlichen denjenigen des Polizeigewahrsams, den die Polizei nach den kantonalen Polizeigesetzen anordnen kann. Da wäre es viel klarer, man würde dem Staatssekretariat für Migration bzw. den Betreibern der Zentren die Kompetenz geben, eine vorübergehende Festhaltung bis zu zwei Stunden lang anzuordnen und sie dazu verpflichten, die Polizei dann beizuziehen, wenn diese Massnahme nicht ausreicht, um die Situation wieder zu beruhigen, wenn ein längerer Polizeigewahrsam notwendig erscheint oder gar Straftatbestände erfüllt wären, die durch die Polizei untersucht werden müssten.

Wir schlagen deshalb vor, Artikel 25b Absatz 2 dahingehend abzuändern, dass das Staatssekretariat für Migration bzw. die Betreiber eines Zentrums in den drei im heutigen Vorschlag aufgeführten Konstellationen betroffene Personen zwecks Beruhigung der Situation bis zu maximal zwei Stunden vorübergehend festhalten kann. Wenn diese Massnahme nicht zum Erfolg führt oder von vorne herein nicht als erfolgversprechend erachtet wird, sollte die zuständige Polizei beizugezogen - und eben nicht einfach nur informiert - werden. Dasselbe würde für allfällige andere Stellen, wie Sanität, Notfallpsychiater, Feuerwehr usw. gelten. Damit wären den Verantwortlichen eines Zentrums auch die klare Verantwortung zugewiesen, die Lage zu beurteilen und zu entscheiden, ob es (aus ihrer Perspektive) die Polizei vor Ort braucht oder nicht. Selbstverständlich wäre damit kein Präjudiz verbunden, wie die ausgerückte Polizei dann die Situation beurteilt und ob und wie sie dann tatsächlich polizeiliche Massnahmen anordnen und umsetzen würde.

Hochachtungsvoll

  
 Kathrin Schweizer  
 Regierungspräsidentin

  
 Elisabeth Heer Dietrich  
 Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: [staatskanzlei@bs.ch](mailto:staatskanzlei@bs.ch)  
[www.regierungsrat.bs.ch](http://www.regierungsrat.bs.ch)

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3001 Bern

Per E-Mail an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Basel, 25. April 2023

**Regierungsratsbeschluss vom 25. April 2023  
Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)  
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns im Rahmen der Vernehmlassung zu den im Titel erwähnten Änderungen des Asylgesetzes äussern zu können.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die Zielsetzung der Revision, die Sicherheit zu Gunsten aller beteiligter Personen und Organisationen zu erhöhen beziehungsweise zu verbessern. Ebenfalls unterstützen wir das Ansinnen, dass gesetzlich geregelt wird, in welchen Bereichen das SEM zur Gewährung der Sicherheit und Ordnung polizeiliche Massnahmen ergreifen kann.

Wir empfehlen indes, die Einrichtung einer externen Beschwerdestelle, welche eine unabhängige Aussensicht auf die BAZ-Betriebe sicherstellt, ebenfalls gesetzlich zu verankern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen Herr Michel Girard, Leiter des Migrationsamts Basel-Stadt, [michel.girard@jsd.bs.ch](mailto:michel.girard@jsd.bs.ch), gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen  
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans  
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

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

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

## **PAR COURRIEL**

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

Courriel : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

*Fribourg, le 25 avril 2023*

2023-378

### **Modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation des centres de la Confédération)**

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 25 janvier dernier, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

De manière générale, nous approuvons pleinement ce projet. Nous formulons en outre les propositions d'ajouts suivantes, toutes motivées par les constats faits sur le terrain par les autorités de police et de poursuite pénale en lien avec les comportements criminels ou délictueux d'une minorités de réquérants hébergés dans les centres fédéraux situés sur notre territoire cantonal.

- > Ad art. 9 al. 1 let. e: nous proposons de compléter ainsi : « des valeurs patrimoniales *et des objets* de provenance douteuse ; »
- > Ad art. 25a al. 1 : nous proposons de compléter ainsi : « [...] perturbent le bon fonctionnement des centres de la Confédération ou des logements dans les aéroports *ou compromettent l'ordre et la sécurité publics* ; »
- > Ad. art. 25d : nous proposons d'ajouter une lettre g ainsi formulée : « *g. la communication de données personnelles à l'autorité de police à des fins d'élucidation de crimes ou délits, en dérogation au chapitre 7 de la présente loi.* »

En vous remerciant une nouvelle fois de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Didier Castella, Président



Didier Castella

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 la Police cantonale;  
à la Direction de santé et des affaires sociales, pour elle et le Service de l'action sociale ;  
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 3 mai 2023

**Le Conseil d'Etat**

1753-2023

Département fédéral de justice et police  
Madame Elisabeth Baume-Schneider  
Conseillère fédérale  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

**Concerne : consultation sur la modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation des centres de la Confédération)**

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 25 janvier 2023, par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la consultation citée en marge et il vous en remercie.

A ce sujet et de manière générale, nous soutenons le projet de révision de la loi sur l'asile considéré et les objectifs de clarification qu'il poursuit.

Nous estimons cependant que ledit projet ne tient pas suffisamment compte des recommandations du Rapport Oberholzer et que certains points portant plus particulièrement sur les limites de la délégation des tâches de sécurité à des entreprises privées, la formation du personnel de ces mêmes entreprises, les fouilles corporelles et la défense juridique pour les personnes faisant l'objet d'une mesure disciplinaire méritent d'être précisés.

A cet égard, vous voudrez bien trouver nos commentaires détaillés et nos propositions dans le document annexé à la présente.

Par ailleurs, nous avons pris note avec satisfaction de la prochaine séance inaugurale du groupe de projet constitué de représentants du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et des autorités cantonales et communales concernées par les modalités de gestion et d'occupation du futur Centre fédéral pour requérants d'asile (CFA) situé sur le territoire de la commune du

Grand-Saconnex, au sein duquel les problématiques en lien avec la sécurité seront également discutées.

Nous vous remercions de l'attention que vous aurez bien voulu prêter à nos lignes et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Mauro Poggia

Annexe mentionnée

Copie à (format Word et pdf) : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

**Modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation des centres de la Confédération) : ouverture de la procédure de consultation (dossier aigle No 362-2023)  
Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève**

---

Les commentaires détaillés et propositions ci-dessous concernent les modifications de la loi fédérale sur l'asile (ci-après : LAsi), relatives à la sécurité et l'exploitation des centres de la Confédération :

**Art. 9 Fouilles**

La fouille est une atteinte à la vie privée. Le recours à des fouilles corporelles doit être prévu par une loi au sens formel, qui doit définir les conditions dans lesquelles elles peuvent être effectuées sur la base des critères de nécessité et de proportionnalité. Compte tenu de ce qui précède, l'article 9 est trop général et devrait être complété :

Alinéa 1 :

L'alinéa 1 devrait être complété au niveau de la phrase introductive, ainsi que par une condition supplémentaire qui s'ajoute in fine :

*"L'autorité compétente peut fouiller un requérant hébergé dans un centre de la Confédération ou dans un logement privé ou collectif, ainsi que ses biens, lorsque cela est nécessaire pour rechercher :*

- a. ....;*
- b. ....;*
- c. ....;*
- d. ....;*
- e. ....;*

*et qu'il y a des indices concrets que la personne possède de tels documents, moyens de preuve, objets, substances ou valeurs qu'elle refuse de remettre à l'autorité."*

Alinéas supplémentaires

Compte tenu du principe de proportionnalité, l'article 9 devrait contenir un alinéa supplémentaire, par analogie à ce qui est prévu par l'article 49, alinéa 2, de la loi cantonale sur la police, du 9 septembre 2014, qui stipule :

*"Lorsqu'elle s'avère nécessaire, la fouille doit être adaptée aux circonstances et être aussi prévenante et décente que possible."*

Un autre alinéa devrait contenir des précisions relatives à la formation :

*"Ne peuvent procéder à des fouilles que des personnes qui disposent d'une formation adéquate à cet effet."*

Alinéa 2

Nous saluons le maintien de l'alinéa 2, stipulant que la fouille doit être effectuée par une personne du même sexe. Dans ce cadre, il s'agit aussi de tenir compte des cultures et/ou religions des personnes concernées, ainsi que de la situation spécifique des personnes LGBT.

## **Art. 25a Mesures disciplinaires**

### Alinéa 1

L'article 25a précise à juste titre que c'est le SEM qui est compétent pour prononcer les mesures disciplinaires. Une telle compétence ne doit pas être déléguée à un tiers, le SEM devant en garder toute la responsabilité.

### Alinéa 4

L'article 25a alinéa 4 indique que le requérant peut former un recours disciplinaire devant l'instance de recours au sein du SEM dans un délai de trois jours à compter de la prise de décision.

Compte tenu du court délai de recours, il est indispensable de prévoir une défense juridique pour la personne concernée par une telle mesure. Dès lors, il conviendrait de préciser dans la loi que :

*"Copie de la décision est adressée à la représentation juridique au sens de l'article 102h de la loi fédérale sur l'asile. Celle-ci est chargée de défendre la personne concernée dans le cadre de son recours disciplinaire."*

## **Article 25b Rétention provisoire pour parer à un danger imminent**

C'est également à juste titre que l'article 25b alinéa 1 précise que c'est le SEM qui est compétent pour ordonner la rétention. Une telle mesure ne saurait être déléguée à un tiers.

La rétention est une mesure qui porte atteinte à la liberté personnelle. Elle doit être prévue par une base légale au sens formel et respecter le principe de la nécessité et de la proportionnalité. La mesure doit être appliquée à titre exceptionnel, et non de manière récurrente.

### Alinéa 1

Nous souhaitons que l'alinéa 1, phrase introductive, commence par l'indication que la mesure ne peut intervenir qu'à titre exceptionnel :

*"A titre exceptionnel, pour parer à un danger sérieux, direct et imminent ....."*

### Alinéa 4

Une très grande attention doit être portée à la formation du personnel qui est appelé à intervenir dans ces situations difficiles et délicates (cf. aussi nos remarques en lien avec la formation ad article 25c ci-dessous, page 4).

### Alinéa 5

A notre sens, il n'est pas admissible que des mineurs, dès l'âge de 15 ans, puissent faire l'objet d'une mesure de rétention provisoire. Une telle mesure ne devrait être appliquée qu'aux personnes majeures, et non aux jeunes de moins de 18 ans. Dès lors nous demandons que l'article 25b alinéa 5 soit modifié dans ce sens :

*"La rétention provisoire ne peut être ordonnée que pour les personnes majeures."*

Il sied de rappeler que selon le droit cantonal genevois, en application de l'article 6, alinéa 5 LaLEtr (F 2 10), les mesures de détention administrative ne sont pas applicables aux mineurs. Quand leurs parents doivent être mis en détention, les mineurs restent libres de leurs mouvements.

### **Article 25c Délégation de tâches à des tiers**

Dans son rapport, l'ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer a exposé la problématique de la délégation à des privés de tâches de droit public, notamment dans le domaine de la délégation de tâches de police afin de garantir la sécurité.

Il a formulé les recommandations suivantes :

#### 1. Occuper les positions clé par des employés de la Confédération

Le SEM a été invité à examiner des alternatives possibles par rapport à la délégation très large de tâches de sécurité à des privés et de repenser les processus afin qu'il puisse exercer son autorité sur les prestataires de droit privé. La recommandation précise qu'une variante pourrait consister à faire occuper les positions clés (postes à responsabilité) par les employés de la Confédération, en particulier s'agissant de la direction du logement ou de l'accueil à la loge des Centres. Ces employés de la Confédération devraient avoir seuls la compétence de prendre des décisions et de donner des instructions. Ainsi, le personnel des prestataires privés n'interviendrait qu'en soutien du personnel de la Confédération et agirait sur la base de leurs instructions (cf. la recommandation 2, page 65 du rapport Oberholzer).

Un telle solution permettrait au SEM de garder le contrôle effectif et la responsabilité de ce qui se passe dans les Centres.

L'article 25c, alinéa 2, lettre d, prévoit que le SEM peut déléguer à des tiers les tâches de soutien dans le cadre de l'exécution des mesures disciplinaires et de la rétention provisoire, notamment lors de l'escorte, de la surveillance et de l'accompagnement. Ceci doit signifier que les tiers privés viennent en appui des employés de la Confédération et agissent selon leurs instructions, comme cela est suggéré par la recommandation précitée.

En revanche, le projet ne tient pas compte de cette recommandation au niveau de l'article 25c, alinéa 2, lettres a et c, puisqu'il en résulte que le SEM peut déléguer à des tiers :

- a) *"les tâches accomplies à la loge des centres de la Confédération, notamment contrôle des entrées, des sorties et des visiteurs;"*
- c) *"les tâches visant à garantir la tranquillité, l'ordre et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports, notamment la fouille des personnes et des objets, la prévention des menaces ainsi que la surveillance et le contrôle des espaces extérieurs et intérieurs;"*

Dans la mesure où il s'agit de tâches de sécurité, les prestataires privés ne doivent intervenir qu'en soutien aux tâches des employés de la Confédération dans le cadre de l'article 25, alinéa 2, lettres a et c, tout en travaillant sous la responsabilité des employés de la Confédération et selon leurs instructions. Nous souhaitons que le projet de modification soit corrigé dans ce sens.

## 2. Assurer une présence plus forte du SEM dans les CFA

Le rapport Oberholzer recommande au SEM d'examiner en tout état de cause une présence plus forte du SEM dans les CFA. Le SEM pourrait ainsi détecter plus vite les situations problématiques, pourrait intervenir directement sur les processus dans les Centres et exercer ainsi un contrôle renforcé sur ce qui s'y passe (recommandation 3, page 66 dudit rapport).

Le projet mis en consultation ne tient pas suffisamment compte de cette recommandation. A teneur de l'article 25c alinéa 4 du projet, le rôle du SEM se limite à définir les critères de qualité concernant les prestations d'encadrement et de sécurité, à mandater les tiers et à les contrôler. Ceci paraît insatisfaisant à la lumière du rapport Oberholzer.

## 3. Formation et formation continue du personnel des entreprises privées

Au niveau de la formation du personnel des entreprises privées, le rapport relève que l'encadrement des personnes ayant demandé l'asile exige des qualifications spécifiques. En déléguant la formation et la formation continue aux entreprises privées, le SEM ne peut influencer que de manière indirecte sur la qualification professionnelle des collaboratrices et collaborateurs de ces entreprises privées, moyennant prescription de critères de qualité et moyennant des contrôles. Dans la mesure où le SEM déterminerait lui-même le programme de formation et de formation continue, il pourrait lui-même prescrire le contenu concret, le cibler en fonction des besoins et réagir rapidement et de manière adéquate lorsque les circonstances et les exigences changent. Le SEM aurait ainsi un impact et un contrôle direct sur l'état de formation du personnel des entreprises privées qui travaillent dans les CFA (recommandation 4, page 74 du rapport Oberholzer).

Dès lors, l'article 25c, alinéa 5 est insuffisant à nos yeux et devrait être formulé comme suit :

*"Le personnel des tiers mandatés suit le programme de formation et de formation continue défini et prescrit par le SEM qui tient compte des spécificités des personnes à encadrer. Le SEM s'assure que le personnel des tiers mandatés a suivi le programme de formation avec succès et se soumet régulièrement à la formation continue."*

Ces remarques concernent bien entendu aussi la formation mentionnée à l'article 25b, alinéa 4 du projet en lien avec la rétention provisoire, comme aussi la formation du personnel qui est nécessaire en lien avec la fouille (art. 9).

## **Remarque finale : Organe indépendant pour des plaintes en cas de violence**

Nous avons pris note (cf. page 5 du rapport explicatif) qu'un projet pilote est mené depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2022 pour une durée de 18 mois, consistant à créer un service de signalement exploité par l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) auquel les requérants d'asile et le personnel des CFA peuvent adresser toutes leurs requêtes concernant l'hébergement, l'encadrement et la garantie de la sécurité et de l'ordre, de même que les réclamations concernant le comportement de certains collaborateurs. Nous souhaiterions souligner qu'à terme et au-delà du projet pilote, nous estimons qu'il est indispensable de créer une instance indépendante pour des plaintes en cas de violences.

Regierungsrat  
Rathaus  
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartement EJPD  
3003 Bern

Glarus, 2. Mai 2023  
Unsere Ref: 2023-12

**Vernehmlassung i. S. Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zen-  
tren des Bundes)**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und teilen mit, dass wir die vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen begrüssen. Sie schaffen die notwendige Klarheit darüber, in welchen Bereichen das Staatssekretariat für Migration zur Gewährung der Sicherheit und Ordnung polizeilichen Zwang respektive polizeiliche Massnahmen unter Anwendung des Zwangsanwendungsgesetzes ergreifen darf. Erfahrungsgemäss zeitlich allzu knapp erachten wir dabei jedoch, die zur Abwehr einer ernstesten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr vorgesehene Möglichkeit, eine Person für zwei Stunden festzuhalten. Die gestattete Festhaltungsdauer kann hier unserer Meinung nach auf vier Stunden erhöht werden. Dass die vorgesehenen Änderungen keine nennenswerten finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden haben, würdigen wir ausdrücklich als positiv.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Benjamin Mühlemann  
Landammann



Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):  
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Die Regierung  
des Kantons Graubünden

La Regenza  
dal chantun Grischun

Il Governo  
del Cantone dei Grigioni



Sitzung vom

17. April 2023

Mitgeteilt den

18. April 2023

Protokoll Nr.

307/2023

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Bundeshaus West  
3004 Bern

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

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

## **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 räumen Sie dem Kanton Graubünden die Möglichkeit ein, zur obgenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit bedanken wir uns bestens.

Die uns zugesandten Dokumente haben wir geprüft. Die Regierung begrüsst die beabsichtigte Änderung des Asylgesetzes.

Freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

Peter Peyer

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

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

Département fédéral de justice et police  
Madame la Conseillère fédérale  
Elisabeth Baume-Schneider

Par courrier électronique  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

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

Delémont, le 14 février 2023

## **Modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation des centres de la Confédération) – Procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement jurassien accuse réception de votre courrier du 25 janvier dernier concernant l'objet cité en titre et vous remercie de le consulter à ce sujet.

Sur le principe, le Gouvernement salue le processus rapidement mis en place par le Secrétariat d'État aux migrations à la suite des publications médiatiques du printemps 2021 sur le recours trop fréquent à la violence par le personnel travaillant dans les centres fédéraux pour requérants d'asile. Il estime que les modifications proposées apporteront des clarifications et un ancrage légal bienvenus à ce sujet sensible.

Il relève en particulier avec satisfaction que les dispositions proposées cadrent certes l'usage proportionné de la contrainte mais prévoient également des mesures visant à encourager la cohabitation au sein des centres.

Le Gouvernement jurassien vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Jacques Gerber  
Président



  
Jean-Baptiste Maître  
Chancelier d'État

**Gesundheits- und Sozialdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 60 84  
gesundheit.soziales@lu.ch  
www.lu.ch

**Per E-Mail**

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Luzern, 25. April 2023 / 25. April 2023

Protokoll-Nr.: 418

**Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider  
Sehr geehrte Damen und Herren

In obengenannter Angelegenheit haben Sie den Regierungsrat des Kantons Luzern mit Schreiben vom 25. Januar 2023 zu einer Stellungnahme eingeladen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danke ich Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und teile Ihnen mit, dass wir die vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes (AsylG) grundsätzlich unterstützen. Die vorgesehenen Regelungen erscheinen zweckmässig und ermöglichen einen sicheren Betrieb in den Bundesasylzentren (BAZ).

Wir haben jedoch noch nachfolgende Bemerkungen und Ergänzungen:

- Art. 9 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> AsylG: Die vorgeschlagene Regelung auf Gesetzesstufe, dass Asylsuchende und ihre mitgeführten Sachen auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sowie alkoholische Getränke durchsucht werden können, begrüssen wir. Gleiches gilt für die explizite Berechtigung, die im Rahmen der Durchsuchung aufgegriffenen Gegenstände falls notwendig sicherzustellen. Es handelt sich hierbei um Massnahmen, die in einem Gesetz zu normieren und die zur Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhaltes beziehungsweise der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in den Bundesasylzentren notwendig und angemessen sind.

Wir könnten uns vorstellen, dass die Möglichkeit der Untersuchung auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sowie gefährliche Gegenstände auch für die Gespräche bei den Behörden geschaffen wird. Eine entsprechende aber leider nicht so umfassende Bestimmung ist in Artikel 70 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) enthalten. Die allfällige Anpassung dieser Bestimmung auf die umfassendere Regelung in Artikel 9 AsylG wäre aber sinnvoll, da gleiche oder ähnliche Regelungen auch eine einfachere und besser abgestimmte Praxis ermöglicht.

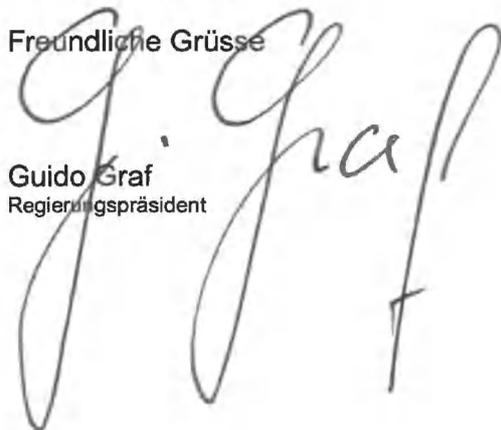
- Art. 25 AsylG: Der Vorschlag, dass die wichtigsten Aufgaben des SEM in den Bundesasylzentren auf Gesetzesstufe geregelt werden, ist aus Überlegungen der Rechtssicherheit zu befürworten. Dies gilt in erhöhtem Masse auch für die explizite Regelung der Anwendung von polizeilichem Zwang. Es ist zu begrüssen, dass in diesem Zusammenhang auf das Zwangsangwendungsgesetz hingewiesen, der Einsatz von Waffen jedoch ausgeschlossen wird.
- Art. 25a AsylG: Die abschliessende Auflistung der zur Verfügung stehenden Disziplinarmassnahmen und die Verankerung des Verfahrens bei deren Anordnungen auf Gesetzesstufe wird aus Gründen der Rechtssicherheit als notwendig erachtet und aus diesem Grund begrüsst.
- Art. 25c AsylG: Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Übertragung von Aufgaben an Dritte im Bereich Betreuung, Unterbringung sowie Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung wird im Sinne der Rechtssicherheit ausdrücklich unterstützt.

Ausserdem weisen wir darauf hin, dass die Rückführung von Familien ins Heimatland oder in einen Dublinstaat die Behörden vor Herausforderungen stellt. Eine dieser Herausforderungen ist die zweckmässige und verhältnismässige Unterbringung der Familie in der Nacht vor der Rückführung. Immer wieder kommt es zu schwierigen Situationen bei der Vorbereitung der Familie kurz vor dem Flug. Das SEM (und im Vorgang der Fachausschuss Rückkehr und Wegweisungsvollzug) hat aufgrund dieser schwierigen Ausgangslage am 28. Februar 2020 zuhanden der GPK-N ausführlich Stellung genommen und vorgeschlagen, eine Anwesenheitspflicht der Personen während einer Nacht in einer Unterkunft oder einer Wohnung zu verfügen. Eine entsprechende rechtliche Grundlage würde die Umsetzung erleichtern. Wir befürworten daher eine ergänzende Regelung der Anwesenheitspflicht zum Zweck der Rückführung.

Zudem wird in Kürze die Digitalisierung auch bei den betrieblichen Abläufen und bei der Zusammenarbeit zwischen den Zentren und den Kantonen Einzug halten. So sollen Befragungen, Ausreisegespräche etc. auch digital möglich sein. Die entsprechenden Hilfestellungen müssten beauftragt und die Grundlagen für die Handhabung der technischen Mittel im Gesetz geregelt werden.

Abschliessend danken wir erneut für Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Guido Graf  
Regierungspräsident



# 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 ouest  
3003 Berne

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

## **Consultation relative à la modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation des centres de la Confédération)**

Madame la conseillère fédérale,

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 est particulièrement concerné par la problématique de la sécurité et de l'exploitation des centres fédéraux d'asile puisque deux d'entre eux se situent sur son territoire, notamment le CFA de Boudry qui a défrayé la chronique au printemps 2021 et qui reste source d'importantes préoccupations ayant conduit récemment les autorités cantonales et communales à intervenir auprès du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et à des échanges nourris en vue de rétablir une situation devenue inacceptable.

Globalement, les modifications législatives proposées paraissent appropriées pour répondre aux recommandations du rapport Oberholzer. Ceci dit, elles n'apporteront pas fondamentalement de grands changements puisque les mesures étaient déjà appliquées via l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports. Toutefois, les précisions législatives contenues directement dans la loi sur l'asile (LAsi) permettront au SEM d'être plus clair avec ses mandataires sur leur rôle. En particulier, l'on salue l'obligation faite au SEM de s'assurer que les délégations de tâches soient attribuées à du personnel suffisamment formé et de procéder à des contrôles réguliers de ses prestataires.

Les mesures proposées en terme de sécurité à l'intérieur des centres sont justifiées et proportionnelles et doivent permettre d'éviter de faire intervenir la police pour des comportements non constitutifs d'une infraction pénale, à condition que le personnel qui applique ces mesures soit suffisamment qualifié.

NE

Cela étant, la problématique sécuritaire des CFA dépasse largement la seule enceinte de ces centres et s'étend sur le territoire des communes et des villes. Le changement législatif tel qu'actuellement proposé n'apporte malheureusement pas de réponse aux cantons touchés concrètement par les incivilités et les infractions pénales commises aux alentours des centres (espaces publics endommagés, comportement irrespectueux et fort sentiment d'insécurité dans les transports publics et les rues, surtout la nuit, vols réguliers dans les maisons du voisinage, etc...). En conséquence, notre conseil est d'avis que les modifications législatives proposées devraient être complétées et prévoir un dispositif de sécurité élargi à l'extérieur des centres, axé notamment sur l'accompagnement, la médiation de rue et la prévention.

Dans ce sens, le projet d'article 25c qui prévoit de créer une base légale formelle suffisamment claire qui permette au SEM de déléguer à des tiers les tâches qui lui incombent en matière d'encadrement notamment et d'occupation des requérants (alinéa 1, lettre d), pourrait être formulé de la manière suivante :

*<sup>1</sup>Pour l'encadrement ...le SEM peut ...déléguer à des tiers notamment les tâches suivantes :*

- a.
- b.
- c.
- d. l'occupation des requérants et leur accompagnement au travers de mesures destinées à prévenir les affrontements et les incivilités en favorisant la médiation interculturelle ;**
- e. ...

De plus, pour renforcer la sécurité dans et aux alentours des centres, le projet d'article 25c, alinéa 2, pourrait être complété de la façon suivante :

« <sup>2</sup>Pour garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération ..., le SEM peut déléguer à des tiers les tâches suivantes :

- a.
- b.
- c. les tâches visant à garantir la tranquillité, l'ordre et la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports ; notamment la fouille des personnes et des objets, la prévention des menaces, ainsi que la surveillance et le contrôle des espaces extérieurs et intérieurs ainsi que les patrouilles de sécurité aux alentours des centres et dans les transports publics.**
- d. ...

Le projet de modification de la LAsi faisant l'objet de la présente consultation ne tient pas compte des conséquences et des besoins concrets générés en termes de sécurité pour les cantons par l'accueil d'un CFA sur leur territoire. Les forfaits de sécurité actuellement alloués aux cantons concernés par un CFA sont clairement insuffisants et leur montant devrait être au moins triplé.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de recevoir, Madame la conseillère fédérale, l'expression de notre plus haute considération.

Neuchâtel, le 28 avril 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président,  
L. KURTH

La chancelière,  
S. DESPLAND





KANTON  
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND  
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

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

**PER E-MAIL**

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
staatskanzlei@nw.ch  
Stans, 25. April 2023

**Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes).  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Brief vom 25. Januar 2023 unterbreiteten Sie uns den Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) mit der Bitte, bis zum 3. Mai 2023 eine Stellungnahme abzugeben.

Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Änderung des Asylgesetzes einverstanden sind.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

  
Joe Christen  
Regierungsrat



  
lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Geht an:  
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CH-6060 Sarnen, Enetriederstrasse 1, SSD

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

per Mail an:

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4583  
Unser Zeichen: ks

Sarnen, 13. April 2023

### **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes); Stellungnahme.**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Vernehmlassung über die Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) danken wir Ihnen.

Der Kanton Obwalden begrüsst die Stossrichtung der Revision des Asylgesetzes grundsätzlich. Zu den einzelnen Artikeln äussern wir uns wie folgt:

#### **Art. 9 Abs. 1 und 1 bis**

Wir regen an, Art. 9 Abs. 1 bis zu präzisieren. Es ist zu regeln, wie mit den erwähnten Sicherstellungen zu verfahren ist.

#### **Art. 25 Abs. 2**

Polizeiliche Kompetenzen für den Bund in und unmittelbar um seine Zentren erachten wir als zielgerichtet. Aus unserer Sicht müsste dies jedoch in Art. 25 Abs. 2 wie folgt örtlich begrenzt werden:  
"Der Bund kann in den von ihm betriebenen Zentren und Unterbringungsräumen sowie in unmittelbarer Nähe zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung und, soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, nötigenfalls polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen."

**Art. 25b Abs. 2**

Die in Art. 25b, Abs. 2 formulierte Informationspflicht an die zuständige Polizeibehörde ist unter dem Aspekt von Art. 25 nicht mehr erforderlich. Reichen die vom Bund verfügten Massnahmen nicht aus, ist ohnehin die örtliche Polizei beizuziehen. Im Weiteren erachten wir die Obergrenze für Festhaltungen von zwei Stunden als zu kurz und schlagen stattdessen acht Stunden vor. Gerade bei sehr aufgebracht oder alkoholisierten Personen stellt sich eine Entspannung der Situation oftmals erst nach einigen Stunden Schlaf ein. Die Festhaltung ist beim Wegfall der erwähnten Gründe (Art. 25 Abs. 1 Bst. a-c) aber ohnehin unmittelbar aufzuheben.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Christoph Amstad  
Landammann

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Kantonspolizei
- Sozialamt
- Staatskanzlei (Kommunikation)



---

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Fredy Fässler  
Regierungspräsident  
T +41 58 229 36 00  
fredy.faessler@sg.ch

St.Gallen, 17. April 2023

**Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes);  
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) bis zum 3. Mai 2023 ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Wir begrüssen, dass im Asylgesetz ein neuer Abschnitt «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» eingeführt wird und die wichtigsten Aufgaben des Staatssekretariates für Migration SEM auf gesetzlicher Stufe und detailliert geregelt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Fredy Fässler  
Regierungspräsident

**Zustellung auch per Email (pdf- und Word-Version) an:**  
VernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

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  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Per E-Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Schaffhausen, 28. März 2023

**Änderung des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) betreffend Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Vernehmlassung in eingangs erwähnter Angelegenheit vom 25. Januar 2023 danken wir Ihnen und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Wir unterstützen die Vernehmlassungsvorlage vollumfänglich. Ausdrücklich begrüssen wir, dass nun eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, welche es dem Staatssekretariat für Migration (SEM) erlaubt, Aufgaben im Bereich Betreuung und Unterbringung (z.B. Sicherstellung der Grundversorgung und medizinischen Versorgung, Informationsvermittlung und Beschäftigung von Asylsuchenden) sowie zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung durch Vertrag auf Dritte zu übertragen, womit insbesondere auch der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesgerichts Rechnung getragen werden soll.

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

Freundliche Grüsse  
Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident:



Dino Tamagni

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger



## **Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

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

25. April 2023

### **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 25. Januar 2023 eingeladen, zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung zu nehmen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

#### **Allgemeine Bemerkungen**

Vorab nehmen wir erfreut zur Kenntnis, dass die Anzahl der sicherheitsrelevanten Vorfälle in den Bundesasylzentren in jüngster Vergangenheit durch das Ergreifen von Massnahmen basierend auf dem Gewaltpräventionskonzept stark abgenommen hat.

Wir begrüssen die Stossrichtung der vorgeschlagenen Änderung des Asylgesetzes und insbesondere die vorgesehenen Anpassungen im Sicherheits- und Disziplinarbereich bzw. deren Verankerung im Asylgesetz. Die Gesetzesänderung wird bei korrekter Umsetzung zu einer weiteren Verbesserung der Sicherheitslage in den Bundesasylzentren führen.

#### **Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

##### *Art. 9 E-AsylG*

Alkohol und die Verfügbarkeit von Waffen erhöhen das Risiko für Störungen des geordneten Betriebes und für tätliche Auseinandersetzungen nachweislich. Wir begrüssen deshalb die massvolle Erweiterung des Anwendungsbereichs von Art. 9 und die ausdrückliche Ermächtigung zur Sicherstellung der genannten Gegenstände. Zudem ist es uns ein grosses Anliegen, wenn dabei Reise- und Identitätspapiere gefunden würden, dass diese für die weiteren Schritte zu den Akten genommen werden können. Es muss sichergestellt sein, dass abgenommene Dokumente in förmlichen Verfahren verwendet werden dürfen.

##### *Art. 24d Abs. 6 E-AsylG*

Die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen der beiden Abschnitte 2a und 2b E-AsylG auf kantonale und kommunale Zentren ist sachgerecht.

Zum Neuen Abschnitt «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» (Art. 25-25d E-AsylG)

Wir erachten die übersichtliche Regelung der wichtigsten Aufgaben des SEM im Zusammenhang mit dem Betrieb der Bundeszentren und der Unterkünfte an den Flughäfen in einem neuen Abschnitt als sinnvoll.

#### *Art. 25a E-AsylG*

Die Regelung der Disziplinar massnahmen auf Gesetzesstufe dient der Rechtssicherheit. Sie dürfen damit einen Beitrag leisten, Störungen des ordnungsgemässen Betriebs zu verhindern. Ob die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen (Abs. 2 Bst. b) eine geeignete Disziplinar massnahme darstellt, sollte u.E. im Besonderen evaluiert werden. Zur Entwicklung sozialverträglicher Verhaltensweisen ist es erfahrungsgemäss nicht förderlich, keiner Beschäftigung nachgehen zu können. Die vorgesehene Massnahme sollte deshalb nur während einer kurzen Dauer oder verbunden mit einer alternativen, weniger attraktiven Beschäftigung angeordnet werden.

Uns erscheint unverständlich, weshalb die Ausgangsverweigerung - in der geltenden Verordnung EJPD als Disziplinar massnahme aufgeführt - keinen Eingang in das AsylG finden soll. Die in den Erläuterungen angegebenen Gründe überzeugen uns nicht. Ausgangsverweigerung in Kombination mit einer Beschäftigungsmöglichkeit im Zentrum erscheint uns durchaus geeignet, um Verhaltensänderungen anzustossen. Darüber hinaus erachten wir es auch aus Sicht der öffentlichen Sicherheit für nicht angemessen, Personen trotz Disziplinarverstössen unterhalb der Schwelle von Art. 25b E-AsylG Ausgang zu gewähren.

#### *Art. 25b E-AsylG*

Auch dieser Änderung stimmen wir zu. In den Erläuterungen ist allerdings ausdrücklich festzuhalten, dass es sich um eine Bestimmung handelt, die ausschliesslich im vorliegenden Sonderverhältnis gilt, d.h. für Personen, die gestützt auf das AsylG in vom Gemeinwesen betriebenen Zentren oder an den Flughäfen untergebracht sind. Der vorgeschlagenen Maximaldauer darf demnach keinerlei präjudizielle Wirkung auf andere Arten staatlichen Freiheitsentzugs zukommen. Auch dürfen die zwei Stunden nicht an die Maximaldauer anderer Haftregimes angerechnet werden (insb. Polizeigewahrsam nach § 31 KapoG, Polizeiliche Anhaltung nach Art. 215 StPO).

In Analogie zu Art. 80 Abs. 4 AIG schliesst Abs. 5 die vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr bei Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren aus. Diese Regelung erachten wir aus verschiedenen Gründen als nicht sachgerecht: Erstens ist das Alter oftmals unklar. Zweitens können bereits Jugendliche grosse Kräfte aufbieten und andere (jugendliche) Personen erheblich gefährden. Drittens handelt es sich vorliegend um eine maximal zweistündige Festhaltung zur Gefahrenabwehr und nicht um einen unter Umständen wochenlangen Freiheitsentzug zur Sicherstellung der Ausschaffung. Sodann ist auch das private Festnahmerecht nach Art. 218 StPO nicht an ein Mindestalter gebunden. Praxistauglicher als ein genereller Ausschluss dürfte es demnach sein, die vorübergehende Festhaltung bei Kindern und Jugendlichen unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall zu vollziehen sowie unverzüglich geeignete Fachpersonen beizuziehen.

Schliesslich vermissen wir die Möglichkeit, Personen im Kontext einer unmittelbar bevorstehenden Rückführung vorübergehend in einem Sicherheitsraum unterbringen zu können.

#### *Art. 25c Abs. 2 E-AsylG*

Die Regelung auf Gesetzesstufe begrüssen wir.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Brigit Wyss  
Frau Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement (EJPD)

elektronisch an [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Schwyz, 25. April 2023

**Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Kantonsregierungen die Unterlagen zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) zur Vernehmlassung bis 3. Mai 2023 unterbreitet.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz begrüsst die Vorlage und hat keine Bemerkungen oder Ergänzungen anzubringen. Bei vielen der vorgeschlagenen Regelungen handelt es sich um solche, die bereits heute in der VO-EJPD enthalten sind und neu präzisiert und auf Gesetzesstufe gehoben werden sollen. Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden gibt es keine.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüeggsegger  
Landammann



Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Frau Elisabeth Baume-Schneider  
Bundesrätin  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Frauenfeld, 25. April 2023  
239

## Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)

### Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden sind. Bezüglich Art. 25b Abs. 2 des Entwurfs gestatten wir uns indessen, in Frage zu stellen, ob es wirklich notwendig ist, die zuständigen Polizeibehörden auch bei vorübergehenden Festhaltungen von Asylsuchenden beizuziehen. Sofern die Festhaltung nicht in einen polizeilichen Gewahrsam mündet, könnten die zuständigen Behörden des Bundes die entsprechenden Personen z.B. zwecks Prüfung einer fürsorglichen Unterbringung auch direkt der zuständigen medizinischen Fachkraft überstellen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Numero  
2084

sl

0

Bellinzona  
26 aprile 2023

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](mailto:can@ti.ch)  
web [www.ti.ch](http://www.ti.ch)

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia  
DFGP  
Palazzo federale  
3003 Berna

*Invio per posta elettronica (word e pdf):  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)*

### **Procedura di consultazione concernente la legge sull'asilo (Sicurezza ed esercizio nei centri della Confederazione)**

Gentili signore, egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 25 gennaio 2023 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti considerazioni in merito ai singoli articoli.

1. Art. 9 cpv. 1 e 1bis

All'art. 9 cpv. 1 lett. d si propone di sostituire il termine "droga" con "stupefacenti o sostanze psicotrope", per rendere il testo conforme a quanto previsto dall'art. 2 lett. a e b della Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (LStup).

2. Art. 25a Misure disciplinari

Si ritiene che l'interpretazione contenuta nel rapporto esplicativo (pag. 11 ad art. 25a) secondo cui un furto sia da considerare un perturbamento dell'esercizio di un centro della Confederazione solo se sia effettuato nelle immediate vicinanze sia troppo restrittiva. A nostro avviso devono invece essere compresi tutti i furti in generale, indipendentemente dal luogo dove è stato compiuto il reato.

3. Art. 25 b Fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato

Si propone di estendere il fermo di breve durata da due a tre ore in quanto in alcuni casi particolarmente problematici, per poter agire in sicurezza, è necessario ricorrere a un numero elevato di agenti, che non è sempre oggettivamente possibile organizzare in solo due ore.

Il cap Georges Locatelli ([georges.locatelli@polca.ti.ch](mailto:georges.locatelli@polca.ti.ch), 091 815 35 16), Capo Reparto Sottoceneri della Polizia cantonale, rimane a disposizione in caso di domande.

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

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
Raffaele De Rosa

Il Cancelliere  
  
Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Comando della Polizia cantonale (servizio.giuridico@polca.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement (EJPD)  
3003 Bern

### **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Grundsätzlich begrüsst der Regierungsrat des Kantons Uri, dass im Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) eine formelle Grundlage auf Gesetzesstufe geschaffen werden soll für Massnahmen, die in die Grundrechte von Asylsuchenden eingreifen (wie Durchsuchung, Verhängen von Disziplinar massnahmen, Anwendung von polizeilichem Zwang). Darin wird ein Mehrwert sowohl für die Bewohnerinnen und Bewohner als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zentren gesehen. Punktuell nimmt der Regierungsrat Stellung zu folgenden Detailfragen:

#### **Artikel 9 Absatz 1bis**

Besagter Absatz schafft eine gesetzliche Grundlage für die Sicherstellung von Gegenständen nach einer Durchsuchung. Diese sollen falls notwendig sichergestellt werden. Dem Botschaftstext ist zu entnehmen, dass die Notwendigkeit insbesondere dann vorliegt, wenn dadurch die Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes gewährleistet werden kann. Wir empfehlen, die entsprechende Präzisierung in den Gesetzestext aufzunehmen.

#### **Artikel 25 bis 25b**

Der Bericht Oberholzer hat als eines der wohl grössten Problemfelder des Sicherheitsregimes in den Bundesasylzentren die fehlenden gesetzlichen Grundlagen im Bereich der verhältnismässigen Gefahrenabwehr mit zwangsweisen Mitteln erkannt. Die Artikel 25 bis 25b der Vorlage stellen eine rechts-

genügende, klare und inhaltlich angemessene gesetzliche Grundlage dar. Wir begrüßen insbesondere den ausdrücklichen Verweis auf das Zwangsanwendungsgesetz und das Verbot des Einsatzes von Waffen.

#### Artikel 25b Absatz 2

Die vorübergehende Festhaltung soll erst zulässig sein, nachdem die zuständigen Polizeibehörden und bei Bedarf weitere zuständige Stellen informiert worden sind. Im Bewusstsein, dass dieses Vorgehen schon heute im Wortlaut identisch in der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (SR 142.311.23) vorgesehen ist, wird dennoch folgendes festgehalten: Die vorübergehende Festhaltung auf Anordnung des Staatssekretariats für Migration (SEM) ist ausschliesslich zur Abwehr einer ernststen, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr zulässig. Somit nur in Situationen, in denen sofortiges Handeln notwendig ist und keine Zeit bleibt für mildere Massnahmen oder Behördenkontakte. Die vorgängige Information der Polizeibehörden und bei Bedarf gar weiterer zuständiger Stellen dürfte vielen Situationen in der Praxis nicht gerecht werden. Die Information der Polizeibehörden und weiterer Stellen kann unmittelbar nach der Festhaltung erfolgen.

#### Artikel 25b Absatz 4

Es wird begrüsst, dass neu (in Abweichung zur Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen) ausdrücklich eine geeignete Ausbildung der Mitarbeitenden, die für die Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung zuständig sind, gefordert wird. Dabei gilt es, nicht nur einen grundrechtskonformen Umgang mit den Asylsuchenden sicherzustellen. Durch unbedachtes und zu wenig fachkundiges Vorgehen können Mitarbeitende auch sich selbst oder Drittpersonen einer Gefahr aussetzen. Der Sicherheitsdienst in einem Zentrum des Bundes erfordert zudem andere und zusätzliche Fähigkeiten, auf die bei der Ausbildung besonderen Wert zu legen ist. Zu denken ist etwa an interkulturelle Kommunikation oder allgemeines Bewusstsein über den Migrationskontext sowie den Umgang mit teilweise schwer traumatisierten Menschen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 21. April 2023



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Urs Janett

Der Kanzleidirektor

Roman Balli



## CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale  
Elisabeth Baume-Schneider  
Cheffe du Département fédéral de justice  
et police  
3003 Berne

*Document PDF et Word par courriel à:*  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Réf. : 23\_COU\_1841

Lausanne, le 26 avril 2023

### **Consultation sur la modification de la loi sur l'asile (LAsi) (sécurité et exploitation des centres de la Confédération)**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat vaudois vous fait parvenir ci-dessous ses déterminations dans le cadre de la consultation citée en marge, sur laquelle il vous remercie de l'avoir invité à se prononcer.

Il tient d'abord à saluer le projet de modification de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) qui lui a été soumis, dès lors qu'il codifie les améliorations nécessitées par le maintien de la sécurité et de la discipline des centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA), tout en assurant leur compatibilité avec l'article 36, alinéa premier de la Constitution fédérale qui prévoit que toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale.

A cet égard, il relève également l'opportunité de la démarche des autorités fédérales de transférer dans une loi les dispositions portant atteinte à certains droits fondamentaux, comme la fouille d'une personne ou sa mise en rétention, telles qu'elles figurent actuellement dans l'ordonnance du 4 décembre 2018 du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports.

Il constate en outre avec satisfaction que le projet crée une base légale solide pour permettre au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) de déléguer par contrat à des tiers les tâches d'hébergement et d'encadrement ainsi que celles visant à garantir l'ordre et la sécurité.

En revanche, le Gouvernement regrette que le projet ne précise pas davantage les processus en lien avec la fouille ou la mise en rétention provisoire, ce d'autant que l'application de ces mesures vise aussi les personnes mineures.

Dans ce contexte, l'indépendance du service de signalement apparaîtrait nécessaire déjà au stade du projet pilote.

Enfin, il est également d'avis qu'une mesure disciplinaire doit dans tous les cas faire l'objet d'une décision écrite et motivée, susceptible de recours, conformément au principe de l'égalité de traitement et en application des garanties générales de procédure.

Aussi, le projet de l'article 25a, alinéa 3 LAsi ne devrait pas, à son sens, prévoir qu'une décision soit notifiée « *en principe* » sous forme écrite.

En vous remerciant de l'attention portée à ses déterminations, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

**Copies**

- OAE
- SPOP



2023.01503

**P.P.** CH-1951  
Sion

**A**-PRIORITY Poste CH SA

Madame  
Elisabeth Baume-Schneider  
Conseillère fédérale  
Cheffe du Département fédéral de justice et  
police  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne



Notre réf. SPM/st

Votre réf. /

Date 26 avril 2023

**Modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation des centres de la Confédération) :  
ouverture de la procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à votre courrier du 25 janvier 2023 et vous communiquons, ci-après, notre prise de position relative à l'objet cité en titre.

Le gouvernement valaisan est favorable à l'introduction dans la loi sur l'asile des dispositions visant à l'amélioration de la sécurité dans les centres fédéraux ainsi que dans les centres cantonaux et communaux.

Ces mesures, dans le contexte actuel d'un nombre élevé de demandes d'asile et de protection, apportent une réponse rapide et efficace aux comportements violents et aux dangers sérieux et immédiats menaçant les résidents et le personnel des lieux d'hébergement. Cette approche permettra également de renforcer la sécurité aux alentours des centres fédéraux en canalisant la violence durant les procédures.

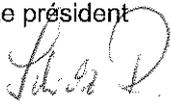
Nous saluons par ailleurs le fait que le SEM s'assure que le personnel des tiers mandatés, tant le personnel d'encadrement que le personnel de sécurité, reçoive une formation adéquate.

Le canton du Valais approuve ainsi le projet présenté.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, nos salutations distinguées.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Roberto Schmidt



La chancelière

  
Monique Albrecht

Copie à [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin  
Elisabeth Baume-Schneider  
Bundeshaus  
3003 Bern

Zug, 2. Mai 2023 rv

**Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

**Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 3. Mai 2023 vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die vorgesehenen Änderungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) betreffen den Sicherheits- und Disziplinarbereich beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen. Da im Kanton Zug keine entsprechenden Bundeszentren oder Unterkünfte bestehen, sind wir von den Anpassungen nicht unmittelbar betroffen. Es ist auch nicht vorgesehen, dass im Kanton Zug in Zukunft ein solches Zentrum betrieben wird. Einzig für den Fall, dass der Kanton Zug dem Bund in Anwendung von Art. 24d Abs. 5 AsylG eine bestehende Unterkunft vertraglich zur Verfügung stellen würde, würden die vorgesehenen Änderungen des Asylgesetzes auch dort gelten. In diesem Fall wäre es denn auch nachvollziehbar, dass im betreffenden Zentrum dieselben Regeln wie in den anderen Bundesasylzentren gelten würden, zumal es alsdann dieselben Funktionen und Aufgaben wahrnehmen. Die vorgesehenen Anpassungen werden vor diesem Hintergrund begrüsst.

Im Einzelnen stellen wir folgende Anträge zu den einzelnen Bestimmungen bzw. nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

**Antrag 1:**

Am Ende des Einleitungssatzes von Art. 9 Abs. 1 E-AsylG sei der Begriff «durchsuchen» an Stelle des Begriffs «untersuchen» zu verwenden.

**Begründung:**

Am Ende des Einleitungssatzes von Art. 9 Abs. 1 E-AsylG wird der Begriff «untersuchen» verwendet. Indessen geht aus anderen Gesetzesartikeln (Art. 25 Abs. 2 Bst. a und Art. 25c Abs. 2 Bst. c AsylG) und dem erläuternden Bericht hervor, dass nach wie vor *Durchsuchungen* durchgeführt werden sollen. Dementsprechend ist weiterhin der Begriff «durchsuchen» zu verwenden (vgl. zum Unterschied Art. 249 f. und Art. 250 ff. Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0]).

**Antrag 2:**

Anstatt «kann ... falls notwendig sicherstellen» sei in Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup> E-AsylG «stellt ... falls notwendig sicher» zu verwenden.

**Begründung:**

Die zuständige Behörde soll die Gegenstände laut Entwurf sicherstellen *können*. Es wird somit in das Ermessen der Behörde gestellt, ob die Gegenstände sichergestellt werden. Jedoch sollten diese Gegenstände *zwingend* sichergestellt werden, falls dies eben notwendig ist. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern in Fällen der Notwendigkeit ein Ermessensspielraum der Behörde bestehen kann. Vielmehr muss in diesen Fällen stets eine Sicherstellung erfolgen. Dies sollte auch so im Gesetz abgebildet werden.

**Antrag 3:**

Der neue Abschnitt 2b («Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen») sei nicht unter Art. 25 – Art. 25d, sondern unter Art. 24f, Art. 24g etc. in den Erlass einzugliedern.

**Begründung:**

In der derzeitigen Fassung des Asylgesetzes wurde Art. 25 aufgehoben. Nunmehr soll diese Artikelnummer neu verwendet werden. Dies ist heikel, weil dadurch die Historie (Abgrenzung der verschiedenen Teiländerungen) nicht mehr aus dem Gesetz selbst hervorgeht. Hinzu kommt, dass der Art. 25 bisher unter einem anderen Abschnitt (3. Abschnitt: Das erstinstanzliche Verfahren) verwendet worden war. Aus Gründen der Transparenz und der sauberen Systematik ist es vorzuziehen, den Abschnitt 2b mit der gewöhnlichen Nummerierung – Art. 24f, Art. 24g etc. – fortzuführen.

**Antrag 4:**

Art. 25 Abs. 3 Satz 2 und Art. 25c Abs. 6 Satz 2 E-AsylG seien dahingehend anzupassen, dass der Einsatz von Waffen nicht absolut untersagt werden soll.

**Begründung:**

Gemäss Art. 25 Abs. 3 Satz 2 und Art. 25c Abs. 6 Satz 2 E-AsylG soll der Einsatz von Waffen absolut untersagt werden. Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass bei der Gefahrenabwehr – je nach Situation – auch der Einsatz von Waffen geboten sein kann. So darf auch die Polizei unter Umständen Waffen einsetzen. Massgebend ist stets, dass in der konkreten Situation verhältnismässig reagiert wird.

**Antrag 5:**

Anstelle des Begriffs «Einkaufs» sei in Art. 25c Abs. 1 Bst. b E-AsylG der Begriff «Beschaffung» zu verwenden.

**Begründung:**

Mit dem Begriff «Beschaffung» wird der Bezug zum allenfalls einschlägigen Submissionsrecht hergestellt.

Antrag 6:

Anstelle des Begriffs «Loge» sei in Art. 25c Abs. 2 Bst. a E-AsylG der Begriff «Schalter» zu verwenden.

Begründung:

Aus Gründen der Verständlichkeit sollte anstelle des Begriffs «Loge» der Begriff «Schalter» verwendet werden.

Antrag 7:

Es sei zu prüfen, ob Art. 25d Einleitungssatz E-AsylG als «Kann-Bestimmung» ausgestaltet werden soll.

Begründung:

Art. 25d Einleitungssatz E-AsylG ist (wie der aufzuhebende Art. 24b) zwingend ausgestaltet. Das EJPD muss mithin für die aufgeführten Bereiche jeweilige Verordnungsbestimmungen erlassen. Ob dies so gewollt ist, ist nicht gänzlich klar. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre eine «Kann-Bestimmung» vorzuziehen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 2. Mai 2023

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut  
Frau Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD (vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandooffice.polizei@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)



Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement  
3003 Bern

22. März 2023 (RRB Nr. 337/2023)

**Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren  
des Bundes; Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie uns eingeladen, uns zur Änderung des Asylgesetzes betreffend Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes vernehmen zu lassen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Als Standortkanton von Bundesasylzentren (BAZ) begrüssen wir ausdrücklich, dass klare Regelungen geschaffen werden, die zur Sicherheit und Ordnung in den BAZ beitragen. Zu den einzelnen Bestimmungen äussern wir uns wie folgt:

*Zu Art. 25 Abs. 3:*

Um Missverständnisse in der Auslegung zu verhindern, ist ausdrücklich festzuhalten, dass das Verbot des Einsatzes von Waffen in den BAZ für die Polizei nicht gilt. Ansonsten könnte die Polizei bei Interventionen verschiedene polizeiliche Einsatzmittel nicht mehr verwenden, was zu gefährlichen Situationen führen würde, auch für die Mitarbeitenden. Die Polizei stützt sich für Zwangsanwendungen auf das kantonale Polizeirecht.

*Zu Art. 25b:*

Gemäss Art. 25b Abs. 2 sind die zuständigen Polizeibehörden und bei Bedarf weitere zuständige Stellen vor der vorübergehenden Festhaltung zu informieren. Das ist nicht praxisgerecht und kaum umsetzbar. Wenn Asylsuchende unmittelbar eine Gefährdung für Dritte darstellen, muss das Personal sofort handeln, um die Sicherheit zu gewährleisten. Die betreffenden Stellen sind anschliessend so rasch wie möglich zu informieren. Bei vorübergehender Festhaltung wegen Selbstgefährdung (Art. 25b Abs. 1 Bst. b) liegt in der Regel kein strafrechtlich relevantes Verhalten vor, sondern es steht die ärztliche Abklärung der psychischen Verfassung im Vordergrund. Dazu muss die Polizei nicht beigezogen werden. Vielmehr muss das Staatssekretariat für Migration selbst für das Aufgebot einer Ärztin oder eines Arztes besorgt sein.

Wir beantragen deshalb, den ersten Satz von Art. 25b Abs. 2 wie folgt zu formulieren:  
«Unverzüglich nach Beginn der vorübergehenden Festhaltung sind die zuständigen Stellen und bei Vorliegen von strafrechtlich relevantem Verhalten zudem die zuständigen Polizeibehörden zu informieren.»

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Ernst Stocker

Dr. Kathrin Arioli



Per Mail: [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 20. April 2023

## **Vernehmlassung: Änderung des Asylgesetzes (AsylG) (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Damen und Herren

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

Als Reaktion auf Vorwürfe von Medien und Nichtregierungsorganisationen, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch Mitarbeitende der Sicherheitsdienste, wurde eine Untersuchung vom SEM in Auftrag gegeben. Der entsprechende Bericht fand keine Anzeichen für systematische Gewalt oder andere Menschenrechtsverletzungen, empfahl aber gewisse Änderungen im Sicherheits- und Disziplinarbereich. Diese Änderungen bedingen teilweise Anpassungen und Ergänzungen im Asylgesetz (AsylG). So soll ein neuer Abschnitt eingeführt werden, welcher insbesondere Regelungen zu den Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen enthält. Ausserdem beantragt die Vorlage zwei Regelungen, welche heute in der Verordnung (VO-EJPD) vorgesehen sind, neu im AsylG zu regeln. Schliesslich soll auch eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es unter anderem ermöglicht, Tätigkeiten im Bereich Sicherheit und Ordnung an Dritte zu delegieren.

### **Die Mitte begrüsst die beantragten Änderungen im Asylgesetz**

Für Die Mitte ist es von zentraler Bedeutung, dass die rechtsstaatlichen Prinzipien in Asylzentren eingehalten werden. Aus diesem Grund unterstützt sie dahingehende Verbesserungen und somit auch die beantragten Neuregelungen.

Die Mitte nimmt zudem zur Kenntnis, dass der Bundesrat gemäss erläuterndem Bericht keine neuen finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund erwartet. Dies begrüsst Die Mitte grundsätzlich, gerade angesichts der angespannten finanziellen Lage des Bundes. Nichtsdestotrotz sollten diese Fragen, wie im erläuternden Bericht angekündigt, nach der Vernehmlassung nochmals eingehend analysiert werden.

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

**Die Mitte**

**Allianza  
dal Center** )

**Alleanza  
del Centro** )

**Le  
Centre** )

**Die  
Mitte** )

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio  
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz



Frau Bundesrätin E. Baume-Schneider  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

*Per Mail:*  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 3. Mai 2023

## **Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme. Mit der Änderung des Asylgesetzes (AsylG) will der Bundesrat die Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Zentren des Bundes und der Wahrung der dortigen Sicherheit detaillierter regeln. Diese Änderung ermöglicht es, Lücken auf der Ebene der gesetzlichen Grundlagen zu schliessen, die im Oberholzer-Bericht aufgezeigt wurden. Diese Vorlage soll für eine rechtmässige Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen wie die Durchsuchung oder die Festhaltung von asylsuchenden Personen gesetzliche Grundlagen schaffen. **Die EVP begrüsst grundsätzlich diese Änderung des Asylgesetzes, die sensible Themen wie die Anwendung von Zwang oder Disziplinar-massnahmen regeln soll und Verfahren präzisiert und so einen für die beteiligten Akteure vor Ort präziseren Handlungsrahmen schaffen kann.** Vorschläge äussert die EVP vor Allem bezüglich der Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze und der Religionsfreiheit.

### **Rechtsstaatliche Grundsätze**

Die Durchsuchung ist als polizeiliche Massnahme anzusehen, sie ist daher zur **Abwehr einer Gefahr oder zum Schutz** von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes gerechtfertigt. Laut der EVP sollten **Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht** durchgeführt werden, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Zudem sollte die systematische Durchsuchung auf Gegenstände und Kleider beschränkt sein. Körperliche Durchsuchungen sind auszuschliessen. Die EVP teilt hier die Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und des Altbundesrichters Niklaus Oberholzer: Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. In jedem Fall soll dies für Minderjährige gesetzlich verankert werden. Die EVP spricht sich gegen die Sicherstellung von Dokumenten und Beweismitteln (Reise- und Identitätspapieren, verfahrensrelevante Unterlagen) aus, da die Asylsuchenden in der Lage sein müssen, der Polizei diese Dokumente vorzulegen.

Aus Sicht der EVP muss die **Anwendung von Zwang** auf Fälle beschränkt werden, in denen dies der **Abwehr einer unmittelbaren Gefahr** dient. Bei einer Durchsuchung oder der Durchführung einer Disziplinar-massnahme ist dies nicht zwingend gerechtfertigt. Grundsätzlich **positiv wertet die EVP, dass eine abschliessende Liste** (vgl. erläuterten Bericht) der Situationen vorgesehen ist, die eine Anwendung von Zwang rechtfertigen. Polizeiliche Massnah-

men sind nach der EVP dann anzuwenden und anzuordnen, wenn eine ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person abgewehrt werden muss. Die EVP begrüsst explizit das Vorhaben, den Einsatz von Waffen (Feuerwaffen, Schlag- und Abwehrstöcke, Reizstoffe, Destabilisierungsgeräte) **ausdrücklich zu verbieten**. Für die EVP wäre es nötig eine Verpflichtung für das SEM vorzusehen, über die Fälle, bei denen polizeilichen Zwang oder Massnahmen angewendet wurden, **Bericht zu erstatten**. Diese Berichte können für Untersuchungen oder Kontrollen seitens Organisationen wie der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter beigezogen werden (Empfehlung 5 des Oberholzer-Berichts). Für die EVP ist es wichtig festzuhalten, dass **jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit untersteht**.

Grundsätzlich begrüsst die EVP, dass das **Disziplinarrecht**, den Empfehlungen des Oberholzer-Berichts folgend, überprüft und in das AsylG übernommen wurde. Zudem führt der Vorschlag des Bundesrates wichtige Verfahrensgarantien ein, welche die Anwendung von Disziplinar-massnahmen stärker an die rechtsstaatlichen Prinzipien anpassen. Im Hinblick auf die **Einschränkungen von Sozialhilfeleistungen als mögliche Disziplinar-massnahme** ist für die EVP nicht nachvollziehbar, welche Leistungen dies neben der Gewährung von Taschengeld betreffen konnte, da die Sozialhilfe in den Bundesasylzentren in erster Linie in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird, beispielsweise Mahlzeiten oder lebensnotwendige Güter. Eine Kürzung dieser Leistungen, die ausschliesslich der Grundbedürfnisse abdecken, wäre nach Sicht der EVP nicht verhältnismässig, um ein unerwünschtes Verhalten zu sanktionieren.

Nicht ganz klar ist für die EVP die Formulierung der Disziplinar-massnahme, welche den Asylsuchenden den Ausschluss aus allen allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für bis zu 72 Stunden verboten werden kann, da die meisten Bundesasylzentren nicht separate Gebäude verfügen. Die aktuelle Praxis im Falle des Ausschlusses aus der Unterkunft (für maximal 24 Stunden), beispielsweise bei Trunkenheit, besteht darin, die Person in einem Zimmer im Bereich der Loge unterzubringen. Die Unterbringung in einem solchen Zimmer für bis zu 72 Stunden wäre nicht verhältnismässig. Wir bitten den Bundesrat dies zu klären und allenfalls die Praxis der Unterbringung im Bereich der Loge auf einen zumutbaren Zeitraum zu kürzen.

Die EVP begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, dass Asylsuchende eine Disziplinarbeschwerde einreichen können. Wichtig ist, dass Asylsuchende bei einer **neutralen und unabhängigen Instanz** Beschwerde einreichen können. Diese müssten durch eine unabhängige Beschwerdestelle, wie das Bundesverwaltungsgericht geprüft werden.

Die EVP versteht, dass zum Schutz von Personen Festhaltungen nötig sein können. Es braucht einen präzisen Rechtsrahmen, da sie einen Grundrechtseingriff darstellen. So begrüsst es die EVP, dass diese Massnahme nur bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden vorgesehen ist. Sie empfiehlt zusätzlich, einen speziellen Hinweis einzufügen, **der die Angemessenheit und Verhältnismässigkeit einer Festhaltung** gewährleistet. Die Berichte der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter zeigen, dass die Art der Einrichtung der Räume wichtig ist, um die Wahrung der Rechte betroffener Personen zu gewährleisten. So ist es für die EVP wichtig, dass im Asylgesetz festgehalten wird, dass die Räume den Menschenrechten entsprechen **und die Würde der festgehaltenen Personen wahren sollen**.

Der Wunsch nach Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung ist nachvollziehbar, um die notwendige Flexibilität im Asylbereich zu gewährleisten. Dies ist jedoch besonders heikel, wenn es darum geht, Aufgaben zu delegieren, die unter das Gewaltmonopol des Staates fallen. Gemäss erläuterndem Bericht soll der Vollzug oder die Unterstützung solcher Massnahmen übertragen werden können. Es ist für die EVP jedoch wichtig, dass die Zuständigkeit für deren Anordnung (**Entscheidungskompetenz**) **zwingend in den Händen der Mitarbeitenden des Bundes** bleiben. Die Anwendung von polizeilichem Zwang ist eine sensible Aufgabe, wichtig ist, dass wenn sie an Dritte delegiert wird, dass weiterhin das SEM die Verantwortung für diese Handlungen trägt. In seinem Bericht hatte Altbundesrichter Oberholzer empfohlen, die Struktur des Sicherheitsbereichs in den BAZ zu überprüfen und zumindest in Schlüsselpositionen Mitarbeitende des Bundes einzusetzen, die nach Möglichkeit

über eine Polizeiausbildung verfügen. Gemäss diesem Vorschlag wurden Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse nur diesen Mitarbeitenden eingeräumt. Die EVP empfiehlt diesen Weg weiterzuverfolgen und das Personal privater Sicherheitsdienstleister als Unterstützer beizuziehen.

**Die EVP unterstützt das Vorhaben, die Grundsätze der Übertragung von Sicherheitsaufgaben an private Akteure zu regeln, das heisst Anforderungen für diese Unternehmen sowie eine eindeutige Verantwortung des SEM im Hinblick auf die Qualitätskontrolle und die Ausbildung des Personals einzuführen.** Die Verträge mit diesen Privatakteuren sollen diese neuen Bestimmungen detailliert berücksichtigen.

Die EVP erachtet es ebenfalls als wichtig, neben diesen gesetzlichen Grundlagen ein Berichts-, Überwachungs- und Kontrollsystem zu entwickeln, das einerseits die Untersuchung spezifischer Gewaltereignisse in den Bundesasylzentren und andererseits ein externes Monitoring durch nationale und/oder internationale Instanzen ermöglicht. Ausserdem sollte, wenn diese neue Befugnis zur Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen eingeführt wird, auch der Beschwerdeweg spezifiziert werden (inkl. Information der Asylsuchenden über ihre Rechte).

## Religionsfreiheit

**Die EVP begrüsst es, dass die Asylseelsorge einen Platz im Asylgesetz findet und dass damit auch für ihre Rolle und langfristige Finanzierung eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird.** Seit den 1990er-Jahren werden Asylsuchende in den vom Bund geführten Asylzentren von Seelsorgerinnen und Seelsorgern begleitet. So ist es sehr erfreulich im erläuternden Bericht zu lesen, dass der Bundesrat anerkennt, dass die Asylseelsorge ein wichtiges Mittel für die Gestaltung des Zusammenlebens und des Alltags in den Zentren des Bundes beiträgt. **Der Staat hat die Verwirklichung der Glaubens- und Gewissensfreiheit sicherzustellen** und ist grundrechtlich verpflichtet, die religiöse Seelsorge sowohl für die Seelsorgerinnen und Seelsorger wie für die Personen mit einem Seelsorgewunsch in den Zentren des Bundes umzusetzen. Über dieses Grundrecht verfügen auch Strafgefangene, Angehörige der Armee oder Spitalpatientinnen und -patienten. Insofern ist nicht massgebend, ob Seelsorge in den Bundesasylzentren wegen ihrer konfliktpräventiven Wirkung zuzulassen ist. Seelsorge kann deeskalierende und konflikterschärfende Wirkungen haben. Jedoch darf der Gesetzgeber um der Religionsfreiheit willen **nicht den Zweck der seelsorgerlichen Tätigkeit definieren** oder vorgeben. Er darf der religiösen Seelsorge keine Aufgaben zuweisen, weil er damit seine religiöse Neutralität aufgeben würde. Die diesbezügliche Ergänzung des Asylgesetzes entbehrt der verfassungsrechtlichen Grundlage und sollte gestrichen werden. Die seelsorgerliche Tätigkeit orientiert sich ausschliesslich an den Bedürfnissen der Person mit einem Seelsorgewunsch und ermöglicht den Asylsuchenden, ihre Religions- und Glaubensfreiheit auszuüben.

Religiöse Seelsorge begleitet und unterstützt Menschen in existenziellen Lebenslagen, bietet Gesprächsräume, fördert Perspektiven, wirkt deeskalierend auf Gewaltverhältnisse und kann integrative Ressourcen bereitstellen. Voraussetzung dafür ist ein Vertrauen, das häufig im diametralen Gegensatz zu einer misstrauisch erlebten Wirklichkeit – auch der staatlichen Institutionen – steht. In dem institutionalisierten Rahmen der Zentren des Bundes kann ein solches Vertrauen nur dann entstehen, wenn die religiöse Seelsorge von den betroffenen Personen als eigenständige und gegenüber der Institution unabhängig auftretende Ressource wahrgenommen wird. Gespräche sind ergebnisoffen, absolut vertraulich (Seelsorgegeheimnis) und sollen nicht dokumentiert werden. Der Verweis auf die Seelsorge in einem Absatz, der die Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung betrifft, ist ungeeignet. **Die EVP vertritt die Auffassung, dass die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden darf und unabhängig bleiben muss.** Sowohl die Zweckformulierung «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes» als auch die behördliche Kompetenzzuschreibung «kann [...] Aufgaben übertragen» **widersprechen dem grundrechtlichen Status der religiösen Seelsorge im Sinn der Inanspruchnahme des Rechts der Religionsfreiheit.**

Für die seelsorgerlichen Tätigkeiten in den Zentren des Bundes heisst dies konkret, dass Seelsorge keine Vertrauensverhältnisse aufbauen kann, wenn sie behördlichen Sicherheits- und Ordnungsaufgaben funktional zugeordnet wird. Der funktionale Platz, der der religiösen Seelsorge in der Vernehmlassungsvorlage zukommt, kollidiert fundamental mit dem seelsorgerlichen Auftrag und Selbstverständnis und dem Anliegen des SEM, die konfliktvermeidenden und -befriedenden Potentiale religiöser Seelsorge zu nutzen. **So ist es für die EVP wichtig, dass auch in Zukunft religiöse Seelsorge im Sinn der Wahrnehmung des Grundrechts der Religionsfreiheit weder einen funktionalen noch einen subsidiären Beitrag für die Erfüllung staatlicher Sicherheits- und Ordnungsaufgaben leistet. Angelegenheiten, die das Grundrecht der Religionsfreiheit betreffen, können grundsätzlich nicht von einer staatlichen Behörde geregelt oder an von dieser eingesetzten Dritten übertragen werden.** Die Seelsorgerinnen und Seelsorger sind externe Akteure, die Zugang zu den Bundesasylzentren haben, aber in der Ausübung ihrer Tätigkeit autonom und gegenüber der Institution, in der sie tätig werden, unabhängig sind. Dies ist ein wesentlicher Aspekt, da sie auch von den Asylsuchenden so wahrgenommen werden, was ihnen hilft, ein Vertrauensverhältnis zu diesen aufzubauen. Ein Dienstleister des SEM zu werden, würde das Risiko einer veränderten Wahrnehmung und Störung dieser privilegierten Beziehung zu den Asylsuchenden mit sich bringen.

Für die EVP ist es unerlässlich, dass die Asylseelsorge in Zukunft für **Vertreterinnen und Vertreter aus allen religiösen Gemeinschaften** zugänglich ist, die die gesetzlichen Vorschriften erfüllen, und die somit beitragen können, die Nachfrage zu decken. Als Inspiration kann die Armeeeseelsorge dienen, die sich erfolgreich reorganisiert hat und vorbildlich mit Seelsorgerinnen und Seelsorger aus unterschiedlichen in der Schweiz repräsentierten Konfessionen arbeitet. Bedingung ist unter anderem eine anerkannte theologisch/seelsorgliche oder gleichwertige Qualifikation. Ein Modell, das über die Landeskirchen hinausreicht und andere religiöse Gemeinschaften einbezieht ist unseres Erachtens sinnvoll. **Aus diesem Grund begrüsst es die EVP, dass in Zukunft die seelsorgerischen Tätigkeiten auch durch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften wahrgenommen werden können.**

Die exklusive Bundesfinanzierung der Seelsorge von Religionsgemeinschaften, die keine Kirchensteuern erheben dürfen, führt ein sachfremdes Unterscheidungskriterium ein. Landeskirchen mit einer kleinen Mitgliederzahl (z. B. Ev.-ref. Landeskirche in TI, VS oder die Röm.-kath. Kirche in BL, BS) verfügen nur über geringe Steuereinnahmen, die es ihnen unmöglich macht, die seelsorgerlichen Aufgaben in Bundeszentren auf ihrem Kantonsgebiet selbst zu tragen. Die Regelung wird der Komplexität der Finanzierungssituationen in den Kantonen nicht gerecht und ist damit ungeeignet. Deshalb empfiehlt die EVP den zweiten Satz, der die Abgeltung der seelsorgerlichen Tätigkeiten einschränkt, zu streichen.

Konkret schlägt die EVP vor, dass in Artikel 25c<sup>bis</sup> so geregelt wird, **dass das SEM das Recht auf Religionsfreiheit in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen garantiert. Zu diesem Zweck soll das SEM Religionsgemeinschaften bei der Bereitstellung seelsorglicher Beratung unterstützen. Die Einzelheiten sollen vom Bundesrat in seiner Verordnung geregelt werden.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Studer  
Präsidentin EVP Schweiz



Roman Rutz  
Generalsekretär EVP Schweiz

Bern, 2. Mai 2023

Eidegnössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD



[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG, Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

## 1 Allgemeine Bemerkungen

Die SP Schweiz hat die Berichte rund um die mangelnde Betreuung, Gewaltvorkommnisse und restriktiven Betriebskonzepte der Bundesasylzentren eng verfolgt und besorgt zur Kenntnis genommen. Deshalb begrüßen wir die Empfehlungen von Alt-Bundesrichter Oberholzer und dass das SEM bereit ist, diese auf Gesetzes-, Verordnungs- und Betriebsebene anzugehen. Die SP weist jedoch mit Nachdruck darauf hin, dass ausreichend Betreuungspersonen, insbesondere für vulnerable Bewohnende der Bundesasylzentren sowie nicht einengende Platzverhältnisse zwingend notwendig sind, wenn die Gewaltpräventionskonzepte sowie die vorgesehenen Verbesserungen ihre Wirkung entfalten sollen. So führen sehr enge Platzverhältnisse in den Unterkünften zu Dichtestress und stellen massive Risikofaktoren dar, welche zu Gewalt führen können – sowohl gegen Personal wie auch gegen Bewohnende. Ebenfalls können Personalressourcen entscheidend dazu beitragen, Situationen zu entschärfen, Eskalationen früh zu erkennen und vulnerable Personen zu schützen. Weiter ist hierbei grundsätzlich festzuhalten, dass in der vorliegenden Gesetzesänderungen fast ausschliesslich Massnahmen vorgesehen sind, welche bei den Asylsuchenden ansetzen. Diese können zwar in gewissen Situationen dazu beitragen, dass die Sicherheit in den Zentren verbessert wird. Wünschenswert wäre jedoch gewesen, dass auch konkrete Massnahmen für das Sicherheitspersonal vorgesehen werden. Dies insbesondere auch deshalb, da an jedem der im Bericht Oberholzer erwähnten Vorfälle auch massives Fehlverhalten des Sicherheitspersonals, inkl. exzessiver Gewaltanwendung, geltend gemacht wurde.<sup>1</sup> Es ist somit unabdingbar, dass auch Massnahmen betreffend dem Sicherheitspersonal, wie z.B. das Vorsehen von obligatorischen Aus- und Weiterbildungen sowie Sanktionen bei Kompetenzüberschreitungen vorgesehen werden zum Schutz der Asylsuchenden.

Explizit zu begrüßen ist die neue Meldestelle, wobei sicherzustellen ist, dass sämtliche Asylsuchende über deren Existenz informiert sind und der Zugang zu dieser auch insbesondere in sprachlicher Hinsicht sichergestellt wird. Die Möglichkeit, dass Asylsuchende nun auch die

---

<sup>1</sup> SEM, Untersuchungsbericht Oberholzer, [Untersuchungsbericht Oberholzer \(admin.ch\)](#), S. 27 ff.

Realakte durch Mitarbeitende oder von Sicherheitsdiensten rechtlich anfechten können, wird ebenfalls unterstützt.

Nachfolgend soll sodann auf die einzelnen Bestimmungen eingegangen und unsere Einschätzung sowie Änderungsvorschläge dazu eingebracht werden.

## **2 Kommentare zu den wichtigsten Bestimmungen**

### **2.1 Durchsuchungen nach Art. 9 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> E-AsylG**

Wie im erläuternden Bericht<sup>2</sup> erwähnt, wird Art. 9 E-AsylG von Art. 4 VO-EJPD übernommen und ist mit diesem weitgehend identisch. Nach Ansicht der SP Schweiz ist diese Bestimmung aus mehreren Gründen problematisch. Darauf soll nachfolgend eingegangen werden.

Vorab ist festzuhalten, dass die Durchsuchung nach Art. 9 Abs. 1 E-AsylG einer Einschränkung unterliegen sollte. Diesbezüglich ist auf das Zwangsangwendungsgesetz (Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, nachfolgend ZAG) zu verweisen, welches die Eingrenzung der Möglichkeit von Durchsuchungen vorsieht. Als polizeiliche Massnahme im Sinne von Art. 6 ZAG ist die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Gegenstände nur dann gerechtfertigt, wenn sie einen rechtmässigen Zustand aufrechterhalten oder wiederherstellen soll (Art. 9 Abs. 1 ZAG). Sie kann vor allem zur Gefahrenabwehr (Art. 9 Abs. 1 Bst. a ZAG) oder zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes (Art. 9 Abs. 1 Bst. b ZAG) gerechtfertigt sein. Gemäss dem ZAG (Art. 9 Abs. 1 Bst. f) kann sie auch auf die Beschlagnahme von Gegenständen abzielen, wenn ein Gesetz dies vorsieht. Analog zum ZAG sollte auch die Durchsuchung nach AsylG nur unter dem Vorliegen gewisser Voraussetzungen Anwendung finden. Somit ist die SP Schweiz der Ansicht, dass in Art. 9 Abs. 1 E-AsylG präzisiert werden sollte, dass eine Durchsuchung nur dann möglich ist, wenn ein konkreter Verdacht besteht, dass sie einen der in litt. a bis e. erwähnten Gegenstände mit sich führen.

Zudem sollten die systematischen Durchsuchungen auf Gegenstände und Kleider beschränkt werden, da sich hier eine körperliche Durchsuchung nicht rechtfertigt. Diese Einschätzung teilt auch die nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und Altbundesrichter Oberholzer.<sup>3</sup> Eine körperliche Untersuchung soll sodann nur dort möglich sein, wo ein konkreter Verdacht dies erfordert und auch dann nur im Beisein von medizinischem Personal durchgeführt werden. Sollten diese Änderungen nicht übernommen werden, sollte das zumindest, wie auch die Empfehlungen der NKVF aufzeigen, für Minderjährige verankert werden. Ausserdem ist auch auf die Frage des Geschlechts der durchsuchenden Person einzugehen. Das ZAG hält diesbezüglich fest, dass die Durchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen wird (vgl. Art.

---

<sup>2</sup> Bundesrat, Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 8 (nachfolgend als erläuternder Bericht zitiert).

<sup>3</sup> NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2019-2020, S. 20; siehe auch NKVF, Bericht 2017-2018, S. 31 ff.; Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 202

20 ZAG). Bei Personen mit einer sexuellen Identität, die nicht mit dem biologischen Geschlecht übereinstimmt, sowie bei Personen, die Opfer von Gewalt wurden, ist dies problematisch. Im Sinne der Gleichbehandlung sollte allen Asylsuchenden, auf Anfrage, ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden. Dieser Grundsatz ist im AsylG oder in der EJPD-VO zu verankern.

Betreffend die Gegenstände, welche in Art. 9 Abs. 1 litt. a bis e erwähnt werden, spricht sich die SP Schweiz gegen die Möglichkeit der Sicherstellung von Dokumenten und Beweismitteln nach litt. a und b aus. Dies insbesondere deshalb, da die Asylsuchenden in der Lage sein müssen, die betroffenen Unterlagen den ihren Rechtsvertretern vorzulegen. Ausserdem ist nicht ersichtlich, wann die Sicherstellung solcher Dokumente nach Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup> notwendig sein sollte. Im erläuternden Bericht (S. 8) wird dazu festgehalten, dass diese auch für die Ermittlung des Sachverhaltes im Rahmen des Asyl- und Wegweisungsverfahrens notwendig sind und deshalb sichergestellt und zu den Akten genommen werden können. Da sich die Personen, welche in den Zentren sind, immer in Asyl- oder Wegweisungsverfahren befinden, führt dies in Konsequenz dazu, dass der Zusatz «notwendig» grundsätzlich überflüssig wird, da die oben erwähnten Gegenstände immer eingezogen werden können. Betreffend die Reise- und Identitätspapiere geht bereits aus Art. 10 AsylG hervor, dass diese zu den Akten genommen werden und unter gewissen Voraussetzungen auch sichergestellt werden können. Sollten Einziehungen von Dokumenten und Beweismitteln dennoch gestattet werden, müssen diese klar geregelt werden, um zu verhindern, dass das SEM im Besitz von verfahrensrelevanten Beweismitteln ist und die asylsuchende Person diese nicht ihrer Rechtsvertretung vorlegen kann. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Sicherstellung von Dokumenten und Beweismitteln der asylsuchenden Person zwingend schriftlich zu bestätigen ist und ihr unverzüglich Kopien dieser Dokumente auszuhändigen sind.

Weiter ist zu erwähnen, dass die Ausstellung eines Belegs über den Einzug ausschliesslich bei Vermögenswerten von über 1000 CHF vorgesehen ist (siehe dazu Art. 4 Ziff. 4 VO-EJPD). Problematisch ist dies deshalb, da Art. 87 Abs. 2 AsylG vorsieht, dass sichergestellte Vermögenswerte zurückerstattet werden, wenn die Person kontrolliert ausreist. Jedoch können Betroffene, welche kontrolliert ausreisen, nur dann eine Rückerstattung fordern, wenn sie die Sicherstellung auch belegen können. Wie erwähnt, können nach Art. 9 Abs. 1bis E-AsylG auch Vermögenswerte unklarer Herkunft sichergestellt werden, die 1000 CHF nicht übersteigen. Für die Vermögenswerte bis 999 CHF gibt es somit gar keine Möglichkeit, diese zurückzuerhalten, was eine untragbare Verletzung der Eigentumsgarantie darstellt. Somit muss nach Ansicht der SP Schweiz sichergestellt werden, dass über jegliche Sicherstellung ein Beleg ausgestellt wird, um die Eigentumsgarantie zu wahren.

## **2.2 Kantonale und kommunale Zentren Art. 24d Abs. 6 erster Satz E-AsylG**

Nach Art. 24d Abs. 6 E-AsylG, sollen die Bestimmungen auch für kantonale und kommunale Zentren angewendet werden. Dies ist grundsätzlich zu begrüssen. Es ist jedoch auszuführen, dass es auch möglich sein soll, dass die kantonalen und kommunalen Zentren weitere Bestimmungen im Rahmen ihrer Kompetenzen zum Schutz der Asylsuchenden erlassen. So kann optimal auf lokale Gegebenheiten Rücksicht genommen werden. Kantonal oder kommunal geführte Zentren sollen auch weitergehende Bestimmungen als jene der Zentren des Bundes vorsehen können, wie dies bspw. politisch immer wieder in der Stadt Zürich gefordert wurde. Somit ist es nach Ansicht der SP Schweiz sinnvoll, Art. 24d Abs. 6 E-AsylG dahingehend zu ändern, dass die Bestimmungen des SEM als Minimalstandards gelten.

## **2.3 Aufgaben des SEM nach Art. 25 Abs. 1 E-AsylG**

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste in Art. 25 Abs. 1 E-AsylG die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Diese Liste ist aus Sicht der SP Schweiz, um den Zugang zur medizinischen Versorgung zu ergänzen. Der Zugang zur medizinischen Versorgung, darunter auch insbesondere psychologische Versorgung, ist für Asylsuchende von grosser Bedeutung. Ausserdem ist nicht ersichtlich, weshalb diese wichtige Aufgabe in Art. 25c Abs. 1 litt. e E-AsylG Erwähnung findet, aber in Art. 25 Abs. 1 E-AsylG nicht.

## **2.4 Anwendung von Zwang nach Art. 25 Abs. 2**

Mit Art. 25 Abs. 2 E-AsylG will der Bundesrat im AsylG die Möglichkeit festschreiben, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen in den BAZ anzuwenden, um die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Dabei wird präzisiert, dass in diesen Situationen das ZAG gilt. Bis anhin ist das SEM nicht befugt, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anzuwenden.<sup>4</sup> In Absatz 2 werden sodann die Fälle präzisiert, in welchen das SEM Zwang anwenden darf. Der Umstand, dass es sich dabei um eine abschliessende Liste handelt, wird grundsätzlich begrüsst. Zu bemängeln ist jedoch, dass die Liste der aufgezählten Fälle viel zu weit gefasst ist. Diesbezüglich ist auf Art. 9 Abs. 1 ZAG zu verweisen, welcher vorsieht, dass polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen nur zur Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes angewendet werden dürfen. Betreffend einer Durchsuchung (siehe litt. a) rechtfertigt sich die Anwendung polizeilichen Zwangs nicht, da die Durchsuchung am Eingang der Bundesasylzentrums (nachfolgend: BAZ) durchgeführt wird und somit (anstelle der Anwendung von polizeilichem Zwang oder Massnahmen) einfach der Eintritt verwehrt werden kann. Disziplinarmassnahmen (siehe litt. b) haben zum Zweck, Asylsuchende zu disziplinieren, welche den ordnungsgemässen Verlauf in den Zentren stören. Die Anwendung körperlicher Gewalt erscheint hier unverhältnismässig und lässt sich nicht rechtfertigen. Betreffend der vorübergehenden Festhaltung (siehe litt. d) liefert Art. 25b E-AsylG eine genügende rechtliche Grundlage und es ist somit nicht erforderlich, diese in Art. 25 Abs. 2 E-AsylG nochmals zu erwähnen. Schliesslich müsste die «Gefahr» (siehe litt. d) präzisiert formuliert werden und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit erwähnt werden. Somit sind nach Ansicht der SP Schweiz die litt. a bis d zu streichen und dafür in Abs. 2 einen Satz einzufügen, welcher präzisiert, dass polizeilicher Zwang und Massnahmen nur dann angewendet werden dürfen, um eine ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person abzuwehren.

## **2.5 Verweis auf ZAG Art. 25 Abs. 3 E-AsylG**

In Art. 25 Abs. 3 E-AsylG wird festgehalten, dass für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen nach Abs. 2 das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) gilt. Es wird weiter präzisiert, dass der Einsatz von Waffen untersagt ist. Gemäss Art. 7 ZAG benennen die Spezialgesetze die Behörden, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen berechtigt sind, womit eine Regelung auf Ebene des AsylG notwendig ist, damit das SEM zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen in den BAZ befugt ist. Das ZAG enthält zudem Bestimmungen über die Ausbildung, die Grundsätze und weitere

---

<sup>4</sup> Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 56 ff.

Modalitäten betreffend polizeilichen Zwang und Massnahmen, womit ein eindeutiger Rechtsrahmen dafür in den Zentren geschaffen wird, was im Wesentlichen zu begrüssen ist. Der Umstand, dass in Art. 25 Abs. 3 E-AsylG ausserdem explizit darauf hingewiesen wird, dass der Einsatz von Waffen untersagt wird, wird ebenfalls begrüsst. Zu erwähnen ist hierbei jedoch, dass gemäss Art. 6 ZAV natürliche oder synthetische Pfefferpräparate an sich nicht als Reizstoffe und damit nicht als Waffen im Sinne von Art. 15 ZAG angesehen werden. Dies gilt auch für andere Hilfsmittel, wie z.B. Handschellen oder Diensthunde. Diese Hilfsmittel werden derzeit nicht in den BAZ eingesetzt und sind auch nicht notwendig. Der Einsatz dieser sollte somit ebenfalls explizit untersagt werden. Weiter sollte eine Verpflichtung vorgesehen werden, über jeden Fall, bei dem polizeilicher Zwang oder polizeiliche Massnahmen angewendet wurden, Bericht zu erstatten. Diese Berichte könnten dann im Rahmen von Untersuchungen konkreter Fälle oder bei Kontrollen seitens Organisationen wie der NKVF beigezogen werden (siehe dazu auch Empfehlung 5 des Bericht Oberholzer). Konkret wäre indes sicherzustellen, dass diese Berichte die Fakten und den Eingriff objektiv darstellen und auch die Version der Asylsuchenden bzw. Zeugen und nicht nur die Perspektive des Sicherheitspersonals beschreiben.<sup>5</sup> Somit ist nach Ansicht der SP Schweiz in Abs. 3 zu präzisieren, dass auch die Anwendung gewisser Hilfsmittel nach ZAG untersagt ist und über die Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen Bericht zu erstatten ist.

## 2.6 Disziplinar massnahmen nach Art. 25a E-AsylG

Art. 25a E-AsylG sieht vor, dass Disziplinar massnahmen angeordnet werden können, wenn Asylsuchende durch ihr pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb der BAZ stören. Es handelt sich somit um die (nachträgliche) Sanktionierung eines Verhaltens und nicht um die (präventive) Abwendung einer Gefahr. Zu begrüssen ist, dass hier eine Abgrenzung zwischen Disziplinar massnahmen und polizeilichen Massnahmen erfolgt. Dies war in der VO-EJPD nicht der Fall und ist dementsprechend in der Folge anzupassen. Diese bessere Abgrenzung zwischen Disziplinar massnahmen und polizeilichen Massnahmen hat zudem zur Folge, dass die Anwendung polizeilichen Zwangs für den Vollzug einer Disziplinar massnahme nicht gerechtfertigt ist.

Unter Art. 25a E-AsylG wird festgehalten, dass gegenüber Asylsuchenden Disziplinar massnahmen befristet angeordnet werden können, wenn sie durch pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb der Zentren des Bundes oder der Unterkünfte an den Flughäfen stören. Im erläuternden Bericht wird sodann ausgeführt, dass ein Verhalten pflichtwidrig ist, wenn eine betroffene Person die Hausordnung des Zentrums verletzt, obligatorische Hausarbeiten nicht erledigt oder ihrer Anwesenheitspflicht nicht nachkommt (S. 11). Zudem ist vorgesehen, dass das EJPD auf dem Verordnungsweg Bestimmungen in diesem Sinne erlässt (vgl. Art. 25d Bst. f E-AsylG). Unter Anbetracht dessen, dass die Disziplinar massnahmen ohne richterliche oder externe Überprüfung ausgesprochen werden können und bis zu Grundrechtseingriffen reichen, sollte klar festgestellt werden, bei welchem Verhalten welche Disziplinar massnahmen zur Anwendung gelangen können. Eine Unterscheidung sollte dabei gemacht werden zwischen pflichtwidrigem Verhalten, welches sich «bloss» gegen Betriebsbestimmungen richtet, ohne dass die betroffene Person sich selbst oder Andere gefährdet und pflichtwidrigem Verhalten, welches eine Gefährdung der (öffentlichen) Sicherheit und Ordnung darstellt. Auch hier ist das Prinzip der

---

<sup>5</sup> Vgl. Bericht von Amnesty International „Ich verlange nur, dass Sie Asylsuchende wie Menschen behandeln“: Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, , Mai 2021 (insbesondere S. 18 und S. 21); siehe auch Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 75 ff.

Verhältnismässigkeit somit zu wahren und die Disziplinar massnahmen sollten sich an der Intensität eines pflichtwidrigen Verhaltens orientieren.

Es ist zudem von Bedeutung, dass diese Verhaltensweisen, welche zu Disziplinar massnahmen führen können, sodann den Asylsuchenden kommuniziert werden (z.B. durch ein Merkblatt oder die App asylum-info). Zudem ist zu empfehlen, derartige Massnahmen auf Erwachsene zu beschränken. Für Minderjährige wären ausserdem pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen festgelegt werden

In Art. 25a Abs. 2 E-AsylG werden sodann die Disziplinar massnahmen abschliessend auf Gesetzesstufe geregelt. Diese werden grösstenteils aus Art. 25 Abs. 1 VO-EJPD übernommen. Zu begrüssen ist diesbezüglich, die Streichung der Verweigerung des Ausgangs (Art. 25 Abs. 1 lit. b VO-EJPD) sowie die Verweigerung von Fahrausweisen für den öffentlichen Verkehr (25 Abs. 1 lit. c VO-EJPD). Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen (litt. b) stellt eine neue Disziplinar massnahme dar. Aufgrund der positiven Wirkung der Beschäftigung für die betroffenen Personen und angesichts ihres Stellenwerts für die Konfliktprävention ist diese Massnahme aus Sicht der SP Schweiz nicht angemessen. Sie erscheint vielmehr sogar kontraproduktiv, wenn es um den ordnungsgemässen Ablauf in den Zentren geht. Im Hinblick auf die Einschränkungen von Sozialhilfeleistungen als mögliche Disziplinar massnahme (litt. c) ist nicht nachvollziehbar, welche Leistungen dies neben der Gewährung von Taschengeld betreffen könnte, da die Sozialhilfe in den BAZ in erster Linie in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird (Art. 82 Abs. 3 AsylG), beispielsweise Mahlzeiten oder lebensnotwendige Güter. Eine Kürzung dieser Leistungen, die ausschliesslich die Grundbedürfnisse abdecken, wäre daher nicht verhältnismässig zu dem Ziel, ein unerwünschtes Verhalten zu sanktionieren. Zudem ist der Verweis auf Art. 83 Abs. 1 Bst. g, h und k AsylG ebenfalls nicht nachvollziehbar, da unter diesen Buchstaben die Gründe für eine Kürzung der Sozialhilfe und nicht die Leistungen genannt werden, die gekürzt werden könnten. Betreffend Taschengeld sei zudem anzumerken, dass die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Aus den erwähnten Gründen ist es aus Sicht der SP Schweiz sinnvoll, den erwähnten litt. c zu streichen.

Hierbei sei noch anzumerken, dass die in Art. 25a Abs. 2 litt. d E-AsylG festgehaltene Massnahme des geregelten und auf 72 Stunden beschränkten Ausschlusses aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen des Bundesasylzentrums dann problematisch ist, wenn dieser auch Räume betrifft, welche für die Öffentlichkeit und nicht vom SEM mandatierte Organisationen zugänglich sind. Dadurch würde es den Asylsuchenden erschwert, mit einer (unabhängigen) Person Kontakt aufnehmen zu können. Dies könnte ein Problem betreffend der Erreichbarkeit einer Rechtsvertretung darstellen, insbesondere unter Anbetracht der sehr kurzen dreitägigen Beschwerdefrist. Somit ist nach Ansicht der SP Schweiz litt. d entweder zu streichen oder sicherzustellen, dass den Asylsuchenden trotzdem der Kontakt mit ihrer Rechtsvertretung ermöglicht wird.

Weiter ist vorgesehen, dass das SEM nach Feststellung des Sachverhalts (welcher von Amtes wegen festgestellt wird) der betroffenen Person das rechtliche Gehör zum Entscheid gewährt und diesen schriftlich eröffnet (Art. 25a Abs. 3 E-AsylG). Dies ist grundsätzlich zu begrüssen. Wichtig ist jedoch, dass sichergestellt werden muss, dass das rechtliche Gehör und die Eröffnung verständlich gemacht werden und somit, wenn nötig, eine Übersetzung beigezogen wird. Hierbei ist zudem auf die kurze Rechtsmittelfrist von drei Tagen zu verweisen: Damit die betroffenen Personen auch tatsächlich von einem Rechtsmittel Gebrauch machen können, wenn sie das möchten, ist der Entscheid somit zwingend auch der Rechtsvertretung rechtzeitig zu eröffnen.

Somit ist es unabdingbar, dass Art. 26 Abs. 4 VO-EJPD unverändert stehen bleibt. Dieser sieht vor, dass eine «Rechtsvertretung oder Vertrauensperson» der von einer Disziplinar massnahme betroffenen asylsuchenden Person vom SEM über die Anordnung derselben informiert werden muss. Der Bundesrat schreibt in diesem Zusammenhang lediglich «*Auch künftig soll die VO-EJPD die notwendigen Ausführungsbestimmungen zum Disziplinarverfahren enthalten.*» (S. 12 des erläuternden Berichts). Die Information der Rechtsvertretung wird somit nicht explizit erwähnt, was zu bemängeln ist. Die Information von mandatierten Rechtsvertretungen bzw. Vertrauenspersonen erachtet die SP Schweiz als dringend notwendig zur Wahrung der Rechte der betroffenen Personen.

Art. 25 Abs. 4 E-AsylG hält fest, dass innerhalb von drei Tagen ab Kenntnisnahme der Anordnung einer Disziplinar massnahme eine Disziplinarbeschwerde an die Beschwerdeinstanz im SEM eingereicht werden kann. Dazu ist insbesondere festzuhalten, dass die dreitägige Beschwerdefrist nach Ansicht der SP Schweiz zu kurz ist. Diese sollte somit verlängert werden, insbesondere aufgrund des Umstandes, dass es so für externe Rechtsvertretungen praktisch verunmöglicht wird, rechtzeitig eine vollständige Beschwerde einzureichen. Zudem ist zu bemängeln, dass die Gesetzesvorlage eine einzige (interne) Instanz für Beschwerden gegen Disziplinar massnahmen vorsieht. Die SP Schweiz empfindet es als stossend, dass die einzige Beschwerdeinstanz gegen Disziplinar massnahmen intern beim SEM angesiedelt ist, weil es sich um dieselbe Behörde handelt, die solche Massnahmen verhängt. Diesbezüglich erscheint zwar bei Massnahmen, die die persönliche Freiheit nicht schwerwiegend beeinträchtigen, eine Beschwerdemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht nicht als zwingend notwendig. Es ist jedoch grundlegend, dass Asylsuchende bei einer neutralen und unabhängigen Instanz Beschwerde einreichen können.

## **2.7 Vorübergehende Festhaltung nach Art. 25b E-AsylG**

Die Möglichkeit der vorübergehenden Festhaltung, welche nun gesetzlich in Art. 25b E-AsylG verankert werden soll, wird grundsätzlich kritisch betrachtet. Es handelt sich bei der Festhaltung um einen massiven Grundrechtseingriff. Wichtig ist somit insbesondere, dass diese zeitlich begrenzt bleibt und nur im äussersten Fall als ultima ratio zur Anwendung kommt.

Das eine vorübergehende Festhaltung auch bei der Möglichkeit der Verursachung eines grösseren Sachschadens möglich ist (siehe Art. 25b Abs. 1 litt. c E-AsylG), wird kritisch gesehen. Im erläuternden Bericht wird sodann festgehalten, dass ein grösserer Sachschaden ab einer Schadenssumme von 500 CHF vorliegt. Problematisch ist sodann, wie von den Mitarbeiter:innen des SEM oder Dritten beurteilt werden kann, wann die Verursachung eines solchen Sachschadens bevorsteht und sich somit eine Festhaltung rechtfertigt. Einzig die klare Androhung, gewisse Sachen zu beschädigen, kann als ausreichend angesehen werden. Um somit willkürliche oder ungerechtfertigte Entscheide der vorübergehenden Festhaltung zu vermeiden, ist Art. 25b Abs. 1 litt. c AsylG zu streichen.

Eine weitere Kritik richtet sich gegen die in Art. 25b Abs. 3 E-AsylG vorgesehene Überwachung während einer vorübergehend verfügten Festnahme. Im erläuternden Bericht wird die Gewährleistung der Sicherheit und des Wohlbefindens der festgehaltenen Person als Begründung für die Überwachung herangezogen. Als Beispiel einer geeigneten Überwachungsmassnahme wird sodann die Videoüberwachung aufgeführt. Inwiefern dies zur Gewährleistung der Sicherheit und insbesondere des Wohlbefindens der festgehaltenen Person beitragen soll, ist unklar. Eine Massnahme, die das Wohlergehen einer festgehaltenen Person überwachen könnte, wäre beispielsweise der regelmässige Besuch einer Vertrauensperson oder einer psychologischen Fachkraft. Eine Videoüberwachung hingegen stellt einzig einen Eingriff in die

Persönlichkeitsrechte der Betroffenen dar und kommt dem Anliegen des Gesetzgebers, das Wohlergehen der Betroffenen sicherzustellen, keineswegs nach. Daher darf eine Videoüberwachung nach Ansicht der SP Schweiz nicht in Art. 25b Abs. 3 E-AsylG verankert werden, da sie dem Willen des Gesetzgebers diametral entgegenläuft.

Grundsätzlich ist zu begrüssen, dass das SEM sicherstellt, dass seine Mitarbeitenden bzw. beauftragte Dritte eine geeignete Ausbildung zur Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung erhalten (Art. 25b Abs. 4 E-AsylG). Insbesondere im Hinblick auf Kinder und Jugendliche ist eine geeignete Ausbildung von grundlegender Bedeutung. Wichtig ist jedoch, dass dieser Begriff «*geeignete Ausbildung*» auch genügend konkretisiert ist. Dies ist bis anhin nicht der Fall, da auch der erläuternde Bericht sich nicht dazu äussert, was darunter verstanden werden kann (siehe S. 14). Es ist somit zu konkretisieren, wann eine Ausbildung als geeignet betrachtet werden kann. Insbesondere im Hinblick auf die massive Einschränkung der Bewegungsfreiheit, welche durch eine Festhaltung erfolgt, ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Details der Geeignetheit der Ausbildung bspw. in der VO-EJPD festgelegt werden. Weiter sollte (analog zu Art. 8 ZAG) auch präzisiert werden, dass nur eine speziell dazu ausgebildete Person befugt ist, polizeiliche Massnahmen und polizeilichen Zwang auszuüben.

Zudem ist festzuhalten, dass vor dem Vollzug der Festhaltung, falls sie aufgrund einer Suizid- oder Selbstverletzungsfahr angeordnet wurde, nach Ansicht der SP Schweiz zwingend ein Arzt oder Psychiater beizuziehen ist. Auch sollte das medizinische Personal bei der Überwachung grundsätzlich miteingebunden werden. Ausserdem sollten die vorübergehenden Festhaltungen jeweils im Zentralregister eingetragen und ein Bericht darüber erstellt werden. Das Register soll durch eine externe Kontrolle, wie zum Beispiel durch die NKVF, sichergestellt werden.

Zu kritisieren ist ausserdem Art. 25b Abs. 5 E-AsylG: Das bereits Kinder und Jugendliche ab 15 einer solchen Massnahme unterliegen können, ist unverständlich und widerspricht der Kinderrechtskonvention. Diesbezüglich ist auszuführen, dass im erläuternden Bericht (siehe S. 15) festgehalten wird, dass diese Altersgrenze analog zu Artikel 80 Abs. 4 AIG festgelegt wurde. Diese Argumentation vermag indes nicht zu überzeugen. Dies insbesondere deshalb, da die ebenfalls erwähnte UNO-Kinderrechtskonvention für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre gilt und es somit sich nicht rechtfertigt, diese nur für Kinder und Jugendliche bis 15 Jahre als Schutz vor Festhaltung anzusehen. Diesbezüglich ist auch darauf zu verweisen, dass die NKVF den Umgang mit UMAs in der Schweiz grundsätzlich kritisiert.<sup>6</sup>

Im erläuternden Bericht wird sodann darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit besteht, eine anfechtbare Verfügung über den Realakt der vorübergehenden Festhaltung zu verlangen (siehe dazu S. 13, mit Verweis auf Art. 25a VwVG). Diesbezüglich ist festzuhalten, dass für Personen in Zentren bereits zahlreiche Barrieren zur Wahrnehmung ihrer Beschwerderechte bestehen. Es ist somit zentral, dass eine anfechtbare Verfügung, z.B. in Form eines Belegs, ohne Einwirken der betroffenen Person ausgestellt wird. Hierbei ist nochmal zu erwähnen, dass die Festhaltung schliesslich ein massiver Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen darstellt. Weiter ist es stossend, wenn über die (grundsätzlich mildereren) Massnahmen nach Art. 25a E-AsylG automatisch

---

<sup>6</sup> SRF, [Minderjährige Asylsuchende - Kommission kritisiert den Bund wegen mangelnder Betreuung - News - SRF.](#)

ein Beleg ausgestellt wird,<sup>7</sup> wohingegen bei der (überdies präventiven) Massnahme der Festhaltung, dieser von der betroffenen Person verlangt werden muss.

## 2.8 Übertragung von Aufgaben an Dritte nach Art. 25c E-AsylG

Zu begrüssen ist, dass eine Anpassung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung erfolgt und klare Voraussetzung für die Übertragung statuiert werden. Der Vollständigkeit halber sei jedoch festzuhalten, dass die SP Schweiz einer Übertragung von Sicherheitsaufgaben an privatrechtliche Unternehmen grundsätzlich kritisch gegenübersteht. Insbesondere dort, wo es darum geht, Aufgaben zu delegieren, welche unter das Gewaltmonopol des Staates fallen (wie z.B. die in Art. 25c Abs. 2 litt. c und d E-AsylG beschriebenen Aufgaben). Wichtig ist jedenfalls, dass einzig der Vollzug und die Unterstützung im Rahmen dieser Aufgaben übertragbar sein sollen und die Zuständigkeit für deren Anordnung bei den Mitarbeitern des Bundes bleibt. Wie auch bereits im Bericht Oberholzer festgehalten, soll das Personal privater Sicherheitsdienstleister nur als Unterstützung beigezogen werden.<sup>8</sup> Ausserdem ist festzuhalten, dass das SEM auch im Falle einer Aufgabenübertragung die Verantwortung für diese Handlungen tragen soll. Nach Ansicht der SP Schweiz wird dies in Art. 25c E-AsylG nicht genügend präzisiert und ist somit konkreter festzuhalten.

Hierbei ist erneut auf die in Art. 25c Abs. 3 und Abs. 4 E-AsylG festgehaltenen Anforderungen an die Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle des Personals sowie der Festlegung von Qualitätsstandards einzugehen: Wie bereits erwähnt, sind diese konkretisierungsbedürftig und es ist unabdingbar, dass die Qualitätsstandards sehr hoch angesetzt werden. Dies ist in der VO-EJPD zu konkretisieren. Nur so kann die Anforderung der «geeigneten» Ausbildung von Mitarbeitenden, wie im Bundesgerichtsurteil vom Dezember 2021 statuiert, eingehalten werden.

Art. 25c Abs. 2 litt. b hält zudem die Übertragung von seelsorgerischen Tätigkeiten und Massnahmen zur Konfliktprävention als an Dritte übertragbare Aufgabe fest. Dies ist insofern problematisch, als der Bund nur Bundesaufgaben übertragen kann, welche ihm in der Bundesverfassung zugewiesen werden. Die seelsorgerische Tätigkeit ist keine solche Aufgabe und ausserdem von der Religionsfreiheit (Art. 15 BV) geschützt. Die Religionsfreiheit garantiert das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, also «das Recht, die eigenen Angelegenheiten selbständig und ohne staatliche Einmischung zu organisieren und durchzuführen».<sup>9</sup> Das gilt grundsätzlich auch für «besondere Rechtsverhältnisse» etwa im Militär, in Spitälern und Gefängnissen.<sup>10</sup> Zwar können – auf gesetzlicher Grundlage, im öffentlichen

---

<sup>7</sup> Mit Ausnahme von Beträgen unter 1000 CHF, siehe dazu Ausführungen zu Art. 25a E-AsylG.

<sup>8</sup> 7 Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 63 ff

<sup>9</sup> Tobias Müller-Monning, Seelsorge und Recht: Seelsorge und Strafvollzug 5/2021, 27–45 (31).

<sup>10</sup> Vgl. Christian Kissling, Spitalseelsorge und Recht in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme angesichts der religiösen Pluralisierung, Zürich, Basel, Genf 2008, 41–48; René Pahud de Mortanges, Die rechtliche Regelung der Spitalseelsorge in der Schweiz: SJKR/ASDE 2017/22, 119–142; ders., Die rechtliche Regelung der Spitalseelsorge – eine Übersicht: ders./Hansjörg Schmid/Irene Becci (Hg.), Spitalseelsorge in einer vielfältigen Schweiz. Interreligiöse, rechtliche und praktische Herausforderungen, Zürich 2018, 153–177; Tobias Müller-Monning (Hg.), Rechtstexte zur Gefängnisseelsorge in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Zürich [2022], 247–278.

Interesse und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit (Art. 36 BV) – Einschränkungen etwa «zwecks Einhaltung eines geordneten Anstaltsbetriebes»<sup>11</sup> vorgenommen werden. Aber diese dürfen nur den organisatorischen Rahmen und nicht die religiösen Belange selbst betreffen. Somit ist der Staat zwar verpflichtet, die religiöse Seelsorge umzusetzen, aber er darf nicht den Zweck definieren oder Aufgaben zuteilen. Er darf in Analogie zu vielen kantonalen Regelungen der Spitalseelsorge keine *Übertragung* von religiösen Aufgaben vornehmen, weil dadurch die durch die Religionsfreiheit gedeckte Freiheit der Religionsausübung (Kultusfreiheit) verletzt würde.

Es ist somit gar nicht möglich, dass der Bund diese Aufgabe überträgt, da er keinen solchen Auftrag im Rahmen der Bundesverfassung erhält. Weiter dient die religiöse Seelsorge nicht der Erfüllung der staatlichen Sicherheits- und Ordnungsaufgaben. Diese orientiert sich einzig an den Bedürfnissen der Person mit einem Seelsorgewunsch und nicht darüber hinaus an den Interessen Dritter oder an staatlichen Aufgaben. Seelsorge kann deeskalierende und konfliktentschärfende Wirkungen haben und eine konfliktmoderierende Rolle einnehmen. Aber sie kann einen solchen Beitrag nur leisten, weil und insofern sie keine subsidiäre Funktion für die staatlichen Behörden übernimmt. Somit kann die religiöse Seelsorge nicht unter Art. 25c Abs. 2 E-AsylG geregelt werden.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass begrüsst wird, dass die Vorgaben aus dem Bericht Oberholzer nun umgesetzt und auf Gesetzesstufe geregelt werden. Jedoch liegen, wie oben aufgezeigt, bei einigen Punkten noch gravierende Schwachstellen dar. Diese sind zu bereinigen, um die Sicherheit und den Schutz der Asylsuchenden zu garantieren.

Wir bitten Sie somit um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer  
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth  
Co-Präsident



Jessica Gauch  
Politische Fachreferentin

---

<sup>11</sup> Kissling, Spitalseelsorge 43, mit Verweis auf BGE 113 Ia 304 E. 3, 305.

Département fédéral de justice et police  
DFJP  
Madame la Conseillère fédérale Elisabeth  
Baume-Schneider  
3003 Berne

Par courrier électronique :  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Berne, le 3 mai 2023

## **Modification de la loi sur l'asile (sécurité et exploitation des centres de la Confédération)**

### **Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

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 estime nécessaire d'adapter les normes en vigueur afin de permettre un recours à la contrainte efficace et de garantir la sécurité et l'ordre. En ce sens, elle soutient la mise à niveau proposée en précisant expressément qu'il ne doit aucunement en résulter une diminution de la marge de manœuvre des entités concernées. L'UDC rappelle qu'il a été établi que les centres de la Confédération ne font pas l'objet de violences systématiques et se montre critique face aux associations qui ont relayé ces informations fausses.**

A la suite d'allégations largement relayées selon lesquelles le personnel des services de sécurité avait recours à la violence dans les centres de la Confédération, le rapport Oberholzer, mandaté par le SEM, est arrivé à la conclusion que tel n'était pas le cas. Les droits de l'homme y sont respectés. Quelques modifications légales étaient toutefois suggérées.

Pour l'UDC, la clarification de questions juridiques peut être soutenue, ainsi que l'inscription des principes du droit disciplinaire dans la loi. De plus, la mise en adéquation avec la jurisprudence du Tribunal fédéral doit être entérinée et la délégation à des tiers doit être possible à l'avenir encore.

Toutefois, la révision ne saurait en aucun cas conduire à une baisse des moyens mis à la disposition des services de sécurité, à une bureaucratie excessive ou à des entraves diverses à la garantie de l'ordre. En effet, le rapport indépendant a établi que les accusations largement reprises par la presse étaient infondées et que les services concernés accomplissent leurs tâches avec brio et professionnalisme malgré des conditions de travail difficiles.

---

L'UDC veillera à ce que la situation ne se détériore pas. En outre, elle s'assurera que ces modifications n'aient pas de conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes, comme cela est affirmé dans le rapport. Finalement, elle se montre critique à l'égard des associations et personnalités qui ont relayé les accusations fausses et alarmistes concernant les centres fédéraux, en particulier celles qui bénéficient de soutiens directs et indirects de la Confédération.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

**UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE**

Le président du parti

Le secrétaire général



Marco Chiesa

Peter Keller

Conseiller aux Etats

Conseiller national

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJPD  
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider  
3003 Bern

per Mail an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 30. März 2023

### **Vernehmlassung: Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) äussert sich wie folgt zur vorgeschlagenen Änderung des Asylgesetzes:

Der SGB ist besorgt über die Gewalt in den Bundesasylzentren und begrüsst alle Anstrengungen, die zu einer menschenwürdigen und menschenrechtskonformen Unterbringung von Menschen auf der Flucht und auf Schutzsuche führen. Die Berichte von Basis- und Menschenrechtsgruppen über die Gewalt gegenüber Asylsuchenden in den Bundeszentren sind schockierend und in einem Rechtsstaat nicht zu tolerieren.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung sollen nun die formell notwendigen Grundlagen geschaffen werden, um menschen- und rechtsstaatlichen Minimalkriterien zu entsprechen. Das ist grundsätzlich zu begrüssen. Der SGB befürchtet jedoch, dass damit eine bereits heute problematische Praxis neu auf Gesetzesebene legitimiert wird. Namentlich erachtet der SGB folgende Aspekte des Vernehmlassungsentwurfes als problematisch.

Art. 9 Abs. 1 und 1bis:

Neu sollen Asylsuchende nicht nur auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sowie alkoholische Getränke untersucht werden. Zusätzlich sieht die Vorlage vor, dass die aufgegriffenen Objekte auch sichergestellt werden können. Es ist nicht klar, weshalb die Beschlagnahme von Reise- und Identifikationspapiere die Ordnung in einem Bundeszentrum erhöhen soll. Die Schutzsuchenden müssen jederzeit in der Lage sein, diese Dokumente sowie verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel ihren Rechtsbeiständen und Anwälten vorzulegen. Der SGB fordert, dass dies gewährleistet wird. Ausserdem sollten Durchsuchungen nur im konkreten Verdachtsfall erlaubt sein – dieses zusätzliche Kriterium ist auf Gesetzesstufe zu verankern.

## Art. 25 Abs. 2

Der SGB ist der Ansicht, dass die Anwendung von Zwang auf jene Fälle beschränkt werden muss, in denen es darum geht, eine drohende Gefahr abzuwehren. Zwangsanwendungen zur Durchsuchung oder beim Vollzug einer Disziplinar massnahme sind nicht gerechtfertigt.

## Art. 25a:

Die Disziplinar massnahmen sind sehr weitgehend und z.T. auch menschenrechtlich problematisch, insbesondere die Einschränkung von Sozialhilfe- und zusätzlichen Unterstützungsleistungen wie Taschengeld (Abs. 2 lit. c). Auch die Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Art. 24a E-AsylG erachtet der SGB als problematisch, weil so allfällige Wegweisungsentscheide prioritär vollzogen werden (Art. 24a Abs. 4). Wir erachten es ausserdem nicht als sinnvoll, als Disziplinar massnahme Verbote an der Teilnahme von Beschäftigungsmassnahmen vorzusehen. Denn die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen wirkt sich häufig konfliktmindernd aus. Weiter wird im Entwurf das Verhältnis von Bst. a und Bst. d nicht klar. Schliesslich ist die Frist zur Beschwerdemöglichkeit gemäss Abs. 4 auf drei Arbeitstage zu korrigieren.

## Art. 25b:

Es ist unverhältnismässig, die vorläufige Festnahme bereits zur Abwendung eines «grösseren Sachschadens» vorzusehen, wenn dafür schon ein Schadenswert von CHF 500.- ausreichend ist. Weiter sollte die vorläufige Festnahme nicht nur bis im Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich auch bereits aus der Kinderrechtskonvention der Uno.

## Art. 25 c:

Wir erachten die Ausgliederung der staatlichen Sicherheitsaufgaben an private Dienstleistungserbringer weiterhin als problematisch und lehnen diese ab. Wir unterstützen deshalb den Vorschlag des Alt-Bundesrichters, wonach Schlüsselpositionen im Bereich der Sicherheit auch in Bundeszentren durch Angestellte des Bundes zu besetzen sind. Nur ihnen sind Kompetenzen nach Zwangsanwendungsgesetz zu verleihen. Dem Personal der privaten Sicherheitsfirmen sollte nur eine unterstützende Funktion zukommen. Bei diesen privaten Sicherheitsfirmen besteht Handlungsbedarf im Bereich der Ausbildung des Personals. Sollte eine Auslagerung weiterhin angestrebt werden, dann braucht es aus unserer Sicht ein klares Ausbildungskonzept, in welchem die Bedürfnisse und spezifischen Herausforderungen in den Bundesasylzentren berücksichtigt werden. Neben der Ausbildung sind dazu auch die Aufsichtspflichten der staatlichen Behörden klar festzulegen.

In Absatz 2 Bst. c wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert der Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Gabriela Medici  
Zentralsekretärin



**Les VERT-E-S suisses**

Bettina Beer  
Waisenhausplatz 21  
3011 Berne

bettina.beer@gruene.ch  
031 511 93 21

Département fédéral de justice et police  
Palais Fédéral Ouest  
3003 Berne

*par e-mail à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

Berne, le 8 mai 2023

**Consultation sur la modification de la Loi sur l'asile (sécurité et exploitation dans les centres de la Confédération)**

Mesdames, Messieurs,

Les VERT-E-S suisses vous remercient d'avoir été sollicités pour la consultation sur la modification de la Loi sur l'asile et y répondent volontiers avec la prise de position qui suit.

**Appréciation générale**

Dans l'ensemble, les VERT-E-S saluent les mesures prises pour intégrer dans la Loi sur l'asile (LAsi) les recommandations du rapport concernant la sécurité au sein des centres fédéraux pour requérants d'asile (rapport Oberholzer). Ils relèvent en particulier la mise en place rapide d'un projet pilote de service de signalement exploité par l'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière OSEO (mentionnée dans le rapport explicatif) et attendent son évaluation et sa pérennisation avec impatience. Les VERT-E-S soutiennent l'intégration dans la LAsi de diverses dispositions réglementées jusqu'à présent dans l'ordonnance du DFJP relatives à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (O du DFJP) ainsi que l'établissement d'une base légale adéquate pour encadrer la délégation par le Secrétariat d'Etat à la migration (SEM) de tâches dans le domaine de la sécurité. Il s'agira néanmoins de veiller soigneusement à l'application de la loi, d'opérer des contrôles rigoureux et d'assurer la formation et la formation continue du personnel de la Confédération ainsi que du personnel employé par des tiers mandatés dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA), en particulier dans le domaine de la sécurité.

Les VERTS regrettent par ailleurs que le Conseil fédéral n'ait pas saisi l'occasion de cette révision pour proposer également des solutions aux graves déficits connus dans les centres fédéraux en matière de traitement des RMNA.

**Remarques détaillées**

- Les VERT-E-S regrettent que la modification de la LAsi ne prévoie pas un service de médiation permanent et indépendant dans tous les CFA. Cette mesure permettrait de prévenir sensiblement les situations de tension et de violence à l'intérieur des centres. Un tel service se doit d'être indépendant pour qu'il bénéficie de la confiance de toutes les parties concernées.

- Les VERT-E-S sont d'avis que seule une internalisation du personnel de sécurité serait à même de garantir un meilleur contrôle de la formation du personnel de sécurité, la qualité du service, le respect des Droits de l'homme et que les auteurs répondent des irrégularités commises. Tant que cela n'est pas effectif, il faut au moins garantir immédiatement, en droit et en fait, que le personnel interne garde à tout moment la haute main sur la sécurité dans les CFA.
- Les VERT-E-S demandent que la loi prévoie qu'un collaborateur ou une collaboratrice du SEM soit explicitement chargée de veiller au respect des droits des personnes dans les centres, de contrôler régulièrement la situation dans ceux-ci et de chercher, de manière proactive, les informations concernant les actes de violence. Cette mesure permettra également de garantir la sécurité des toutes les personnes fréquentant les CFA en prévenant les situations délicates en amont.

## Propositions de modifications

### Art. 9, al. 1 et 1bis

Propositions de modification: 1 L'autorité compétente peut fouiller un requérant hébergé dans un centre de la Confédération ou dans un logement privé ou collectif, ainsi que ses biens, pour rechercher:

- ~~1. des documents de voyage et des pièces d'identité;~~
- ~~2. des documents et des moyens de preuve déterminants pour la procédure;~~
3. des armes, des accessoires d'armes et d'autres objets dangereux;
4. des drogues et des boissons alcoolisées;
5. des valeurs patrimoniales de provenance douteuse.

1bis L'autorité compétente peut, ~~si nécessaire~~ pour des raisons de sécurité, saisir les objets mentionnés à l'al. 1., **mais uniquement afin de garantir la sécurité et l'ordre.**

Les pièces d'identité et les documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure ne doivent pas être saisis. Les moyens techniques aujourd'hui à disposition dans les centres permettent d'en faire une copie qui peut alors être versée au dossier. La deuxième modification clarifie sous quelle condition des objets peuvent être confisqués.

### Art. 25, al. 1

Proposition d'ajout : **d. l'occupation des requérants**  
**e. l'accès à des soins médicaux**

Cet ajout spécifie que l'occupation des requérants et requérantes ainsi que l'accès aux soins médicaux font partie intégrante de l'exploitation des centres de la Confédération.

### Art. 25, al. 2, let. c

Proposition de modification : c. la limitation ~~des prestations d'aide sociale visées à l'art. 83, al. 1, let. g, h et k, et de prestations de soutien supplémentaires~~ telles que l'argent de poche ;

L'aide sociale pour les requérants et requérantes d'asile doit garantir un séjour dans des conditions dignes et dans le respect des droits fondamentaux et des Droits de l'homme. La limitation de ces prestations est disproportionnée et indigne d'un Etat revendiquant le respect des droits humains.

### Art. 25c, al. 1

Proposition de modification: Pour l'encadrement et l'hébergement des requérants, le SEM peut, par contrat, déléguer à des tiers ~~notamment~~ les tâches suivantes: ...

La liste des tâches énumérées sous les let. a à h doit être considérée comme exhaustive, ce afin d'éviter la multiplication des tâches déléguées à des prestataires de service privés.

Art. 25c, al. 5

Proposition de modification: Le SEM s'assure que le personnel des tiers mandatés reçoit une formation adéquate en matière de gestion des requérants. **Il dispense lui-même la formation du personnel des tiers mandatés pour la sécurité et de l'ordre dans les centres.**

Cet ajout concrétise une des recommandations du rapport Oberholzer.

Art. 25d, let. e

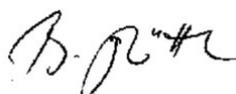
Proposition de modification: e. les principes de la formation **et de la formation continue** du personnel de sécurité

Le personnel de sécurité doit non seulement être formé en adéquation avec les exigences de la tâche, mais également être astreint à des mesures de formation continue, afin de garantir la qualité de ses services sur le long terme. Si cet ajout ne peut être inclus dans la LAsi, il est essentiel qu'il soit précisé dans les dispositions d'exécution sur les principes de la formation du personnel de sécurité, qui précisera que cette formation doit inclure la gestion non-violente des conflits et la communication interculturelle.

En complément à cette prise de position, nous renvoyons à celle de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) dont nous soutenons le contenu, et en particulier les demandes de modifications de détails.

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en compte notre prise de position.

Meilleures salutations



Balthasar Glättli  
Président



Bettina Beer  
Secrétaire politique

A L'attention de Madame la Conseillère fédérale  
Elisabeth Baume-Schneider  
Département fédérale de Justice et Police

Neuchâtel, le 25 avril 2023

## **Prise de position concernant la révision partielle de la loi sur l'asile mise en procédure de consultation le 25 janvier 2023**

---

Madame la Conseillère fédérale,

Par la présente, nous vous remercions de nous avoir permis de prendre position sur la révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) soumise en consultation par le Conseil fédéral en date du 25 janvier.

Dans le cadre de la Plateforme romande œcuménique Asile – Migration qui regroupe les aumôniers accompagnant les réfugiés et requérants d'asile ainsi que leur responsable des Eglises protestantes, catholique chrétienne et catholique romaine, nous avons eu l'occasion d'examiner ce projet et de le confronter à la réalité concrète des aumôniers et aumônières travaillant dans les centres de la Confédération pour les requérants d'asile (ci-après CFA).

Responsables, pour nos Eglises respectives, de l'engagement des aumôniers dans les CFA, nous veillons à une bonne collaboration entre les responsables des CFA et nos aumôniers pour le bien des requérants d'asile résidents dans les CFA. Nous travaillons dans un esprit de partenariat avec le SEM et nous veillons à faire perdurer ce climat constructif.

Nous saluons le fait que le projet de loi fasse une place à l'aumônerie et que le rapport explicatif souligne la pertinence du travail de ces aumôniers. Nous sommes particulièrement heureux que la présence d'aumôniers musulmans soit garantie sur le long terme après l'évaluation positive du projet pilote de 2022.

Les activités d'aumônerie, qu'elles soient menées par des aumôniers catholiques, protestants ou musulmans, « participent » à la médiation interculturelle et « contribuent » à la prévention de la violence comme le décrit le rapport explicatif. Toutefois nous tenons à préciser que ces conséquences positives ne sauraient en contenir les buts.

C'est pourquoi nous tenons à rappeler ces buts. Quand nous mandatons des aumôniers nous leur demandons d'accompagner des personnes dans la globalité de leur être. Comme nous le précisons dans l'image directrice que nos organes nationaux ont établie en 2003 et révisée en 2009, l'aumônerie est ouverte au dialogue envers toute personne, elle prend au sérieux les propos des requérants d'asile, elle les encourage à prendre conscience d'eux-mêmes et de leurs ressources afin qu'ils puissent mieux s'orienter et prendre des décisions adéquates.

Plus fondamentalement le SEM ne peut pas déléguer des tâches qui ne lui incombent pas. Il appartient à l'Etat de garantir la liberté religieuse comme cela est prévu à l'article 15 de la Constitution fédérale. Le SEM doit donc assurer l'accès à des activités d'aumônerie, mais il ne peut ni définir le contenu de ces tâches ni en déléguer l'organisation.

En conséquence nous vous demandons de **supprimer le paragraphe Art. 25c, al. 2, lettre b.** tel que prévu dans l'avant-projet qui nous est soumis.

Une autre mention des activités d'aumônerie est faite à l'Art. 25 c, al. 7 du projet mis en consultation. Il y est envisagé que le SEM indemnise uniquement les communautés religieuses « qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique ». Cette disposition ignore la grande diversité des relations Eglise-Etat dans les 26 cantons et les règles financières qui en découlent. Dès lors la mise en œuvre d'une telle disposition relèverait du casse-tête. Comme déjà relevé, il est bon que des aumôneries musulmanes soient actives dans les centres de la Confédération et que celles-ci puissent être soutenues. Mais cela ne doit pas provoquer un chaos juridique et entrer en contradiction avec le fédéralisme.

Compte-tenu de ces quelques réflexions, nous vous proposons donc de **supprimer les passages qui mentionnent les aumôneries de l'article 25c et d'élaborer un nouvel article spécifiquement dédié à ces services que nous offrons et continuerons d'offrir aux personnes résidant dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports.**

*Cet article devrait comprendre les éléments suivants :*

- *Le SEM garantit la liberté de religion dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports*
- *A cette fin le SEM soutient les communautés religieuses afin que celles-ci y mettent à disposition des activités d'aumônerie*
- *Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance*

Pour d'autres développements argumentatifs, nous vous renvoyons à la prise de position qui vous est adressée par l'Eglise évangélique réformée de Suisse, la Conférence des évêques suisses, l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse et l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive. Nous soutenons pleinement cette prise de position commune.

En ce qui concerne les autres points en révision relatifs aux questions de sécurité, nous soulignons la nécessité d'aller au-delà d'un formalisme juridique, certes nécessaire, mais qui ne saurait couvrir toutes les réalités humaines. Les aumôniers dans les centres de la Confédération restent inquiets pour la sécurité des requérants et du personnel. Ils constatent qu'il reste des lacunes dans la formation et l'encadrement du personnel engagé par les entreprises mandatées par le SEM. Or, cela est décisif pour la qualité des relations humaines, du bien-être des habitants des centres et du climat qui y règne. Introduire des médiateurs ou faire appel aux aumôniers ne permet pas d'apaiser les tensions si, en amont, on ne sait pas comment les éviter et les prévenir. A cet égard, la mise en œuvre pleine et entière des alinéas 3, 4, 5 de l'article 25c proposé est de première importance. Le SEM doit impérativement veiller à la qualité des services rendus par les organismes qu'il mandate.

Pour le détail sur ces enjeux de sécurité, nous vous renvoyons aux prises de position de nos œuvres d'entraide présentes notamment au sein de l'OSAR.

En conclusion, avec les organismes nationaux de nos Eglises, nous vous recommandons, Madame la Conseillère fédérale, de traiter de manière séparée les activités d'aumônerie sur la base des arguments développées ci-dessus.

Dans l'attente, nous restons disponibles pour tout éclaircissement utile et vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, nos respectueuses salutations.

**Fédération catholique romaine neuchâteloise :**



Emmanuel Raffner  
Président de la FCRN

**Région diocésaine de Neuchâtel :**



Romuald Babey  
Représentant de l'évêque pour  
la région diocésaine de Neuchâtel



# Christkatholische Kirche der Schweiz

*Bischof und Synodalrat*

Bern, den 21. Februar 2023

## **Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

### **Stellungnahme der Christkatholischen Kirche der Schweiz**

Die Christkatholische Kirche begrüsst die Anerkennung der Wichtigkeit der Seelsorge für die Integration, das persönliche Wohlbefinden und ein gutes Zusammenleben der Asylsuchenden sowie zur Konfliktprävention. Sie nimmt auch zustimmend zur Kenntnis, dass von Dritten, wozu auch diejenigen gehören, die den Seelsorgeauftrag wahrnehmen, Garantien gefordert werden in Bezug auf die Rekrutierung und die Ausbildung sowie dem Einhalten von Qualitätsstandards und -kontrollen. Denn nur so kann eine gute und professionelle Seelsorge garantiert werden.

Nicht einverstanden ist die Christkatholische Kirche der Schweiz hingegen mit der vorgeschlagenen Abgeltung der Verwaltungs- und Personalkosten für diejenigen, welche die Seelsorge erbringen. Das Asylgesetz sieht in seiner neuen Form in Art. 25c, Abschnitt 7 vor: «Das SEM überträgt die Aufgaben nach Absatz 2 durch Vertrag und gilt den beauftragten Dritten die Verwaltungs- und Personalkosten sowie die übrigen Kosten ab, die ihnen bei der Erfüllung der Aufgaben entstehen. Für die seelsorgerischen Tätigkeiten gilt das SEM nur diejenigen Religionsgemeinschaften ab, die keine Kirchensteuern erheben dürfen.» Dieser letzte Satz beinhaltet eine Ungleichbehandlung der Christkatholischen Kirche mit anderen Religionsgemeinschaften, gegen die sie sich wehrt.

Die Christkatholische Kirche ist nicht in allen Kantonen, wo es Bundesasylzentren gibt, öffentlich-rechtlich anerkannt und somit berechtigt, Kirchensteuern zu erheben, oder erhält dort irgendwelche staatliche Subventionen. Das gilt z.B. für die Bundesasylzentren im Tessin und in den französischsprachigen Kantonen ausser Neuchâtel. Wo in der Deutschschweiz Kirchensteuern erhoben werden, sind diese in der Mehrheit der Kantone die Steuern von Mitgliedern der christkatholischen Kirche, die gegen eine Gebühr vom Kanton eingezogen werden. Wo schliesslich die Landeskirchen Direktleistungen von den Kantonen erhalten, sind diese grösstenteils gebundene Rechtstitel und können von den Kirchgemeinden für keinen anderen Zweck eingesetzt werden.

Die Gleichung, dass diejenigen Religionsgemeinschaften, die Kirchensteuern erheben dürfen, keine Abgeltung vom Staat erhalten sollen für ihre Arbeit in der Seelsorge in den Bundesasylzentren, da sie ja bereits vom Staat über die Kirchensteuern für diese Arbeit entschädigt werden, erweist sich deshalb in dieser allgemeinen Form als unhaltbar und sachlich inkorrekt!

Bischöfliches Sekretariat, Willadingweg 39, CH-3006 Bern, T +41 31 351 71 58,

Email [mitarbeiterin.bischof@christkatholisch.ch](mailto:mitarbeiterin.bischof@christkatholisch.ch)

[www.christkatholisch.ch](http://www.christkatholisch.ch)



## Christkatholische Kirche der Schweiz

*Bischof und Synodalrat*

Wir ersuchen Sie deshalb eine Übernahme der Kosten für seelsorgerische Tätigkeiten in den Bundeszentren auch für die öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen und den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund zu prüfen. Alles andere kommt einer inhaltlichen und rechtlichen Verletzung des Gebotes der Gleichbehandlung gleich.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Christkatholische Kirche der Schweiz  
Bischof und Synodalrat

+ Harald Rein  
Bischof

Manuela Petraglio  
Synodalratspräsidentin

Bischöfliches Sekretariat, Willadingweg 39, CH-3006 Bern, T +41 31 351 71 58,

Email [mitarbeiterin.bischof@christkatholisch.ch](mailto:mitarbeiterin.bischof@christkatholisch.ch)

[www.christkatholisch.ch](http://www.christkatholisch.ch)

## Réponse des Centres sociaux protestants (CSP.ch) à la consultation relative à l'avant-projet de modification de la loi sur l'asile : sécurité et exploitation dans les centres de la Confédération

### Table des matières

1.	L'avant-projet en résumé.....	1
2.	La position des Centres sociaux protestants : une révision insuffisante.....	2
3.	Commentaire sur les mesures proposées.....	4
3.1.	Fouilles des requérant-es d'asile (art. 9 al. 1 et 1bis P-LAsi).....	4
3.2.	Exploitation des CFA et des logements dans les aéroports (art. 25 al. 1 P-LAsi).....	5
3.3.	Usage de la contrainte et des mesures policières (art 25 al. 2 et 3 P-LAsi).....	5
3.4.	Mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi).....	6
3.5.	Rétention provisoire (art. 25b P-LAsi).....	8
3.6.	Délégation des tâches à des tiers (25c P-LAsi).....	9
4.	Conclusion et synthèse des recommandations.....	11

### 1. L'avant-projet en résumé

Avec la modification de la Loi sur l'asile (LAsi) actuellement en consultation, le Conseil fédéral souhaite réglementer de manière plus détaillée les questions relatives à l'exploitation des centres de la Confédération et au maintien de la sécurité au sein de ceux-ci. Cette modification de la LAsi constitue une transposition dans la loi de plusieurs dispositions actuellement réglées dans l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (O-DFJP), mais contient également de nouveaux aspects.

De manière générale, l'avant-projet a pour but de combler des lacunes dans le droit mises en lumière dans le rapport de l'ancien juge Oberholzer<sup>1</sup>, ainsi que par le Tribunal fédéral (TF) dans un arrêt récent<sup>2</sup>. Il s'agit notamment d'introduire des bases légales qui rendent licite l'usage de la contrainte policière et de mesures policières comme la fouille ou la rétention de personnes requérantes d'asile. Il s'agit aussi d'inscrire dans la loi les mesures disciplinaires que le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) peut ordonner à l'encontre des personnes requérantes qui perturbent le bon fonctionnement des Centres fédéraux pour requérant-es d'asile (CFA). Enfin, il s'agit de préciser quelles tâches peuvent être déléguées à des tiers et comment, notamment celles visant à garantir la sécurité et l'ordre.

D'un point de vue juridique et pratique, les modifications proposées créent des bases légales pour des pratiques qui sont en partie déjà courantes dans les CFA et elles sont en ce sens bienvenues. Rappelons que l'enquête faisait suite à la dénonciation, par les associations et les médias, de nombreux des cas de violences perpétrées dans et autour des CFA<sup>3</sup>. Sur mandat du SEM, le rapport Oberholzer confirmait par la suite de nombreux dysfonctionnements dans les CFA et faisait une douzaine de recommandations, questionnant notamment le principe de l'externalisation complète de certaines tâches, l'absence d'un cadre légal clair en matière de droit disciplinaire dans les CFA, et l'insuffisance de formation du personnel de sécurité.

<sup>1</sup> Niklaus Oberholzer, [Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren](#), 30.09.2021.

<sup>2</sup> [ATF 148 II 218](#) du 17.12.2021.

<sup>3</sup> Voir Giada de Coulon, « [Violences dans les centres fédéraux d'asile](#) », asile.ch, 07.05.2021.

## 2. La position des Centres sociaux protestants : une révision insuffisante

Les Centres sociaux protestants (ci-après CSP) saluent la volonté de mettre un cadre légal autour de sujets particulièrement sensibles, comme l'usage de la contrainte ou des mesures disciplinaires. Toutefois, les CSP regrettent que le projet présente les personnes résidentes des CFA principalement comme potentiellement dangereuses pour justifier de telles mesures sécuritaires et policières. Les CSP partagent l'avis de plusieurs organisations selon lequel ces mesures ne se justifient que dans très peu de cas, le danger dans les CFA n'atteignant souvent pas le seuil d'intensité nécessaire pour légitimer un tel usage. Surtout, trop peu d'attention est donnée à la protection et aux besoins des personnes, en termes de sécurité, de protection et de bien-être physique et psychique. La modification de la loi touche aux droits fondamentaux des personnes – notamment la protection de la vie privée et la liberté de mouvement. À ce titre, elle reste largement insuffisante.

Les CSP estiment premièrement qu'il manque une base légale pour la constitution d'un organe de signalement et de dépôt des plaintes indépendant à destination des personnes requérantes d'asile, ainsi qu'une base légale pour la mise en place d'un monitoring indépendant et régulier sur la situation des droits humains dans les CFA. Ces mesures sont pourtant indispensables pour garantir la protection des droits humains dans ces lieux.

Deuxièmement, concernant de nombreuses mesures proposées, les voies de recours doivent être spécifiées et clarifiées et l'information des personnes requérantes doit être rendue effective en contrepartie de cette habilitation nouvelle à pouvoir user de la contrainte et des mesures policières.

Troisièmement, les CSP considèrent que cette modification de la loi sur l'exploitation des CFA devrait être l'occasion de créer une base légale pour une meilleure prévention en matière de santé psychique et de suicide dans les CFA, conformément aux recommandations du rapport du consortium de recherche Unisanté – CHUV<sup>4</sup>.

Quatrièmement, les CSP considèrent que cette modification de la loi ne permet pas d'adresser le problème structurel des CFA, lieux dans lesquels le sécuritaire prend le pas sur l'encadrement et l'accueil de personnes qui sont pourtant marquées par les horreurs vécues tant dans leurs pays d'origine que durant des parcours d'exil toujours plus longs et périlleux. L'isolement des CFA, leur aspect semi-carcéral, le manque de contact des personnes concernées avec le monde extérieur, les nombreuses restrictions aux libertés individuelles qu'elles y subissent, les fouilles à chaque entrée et la culture du soupçon qui teinte l'encadrement proposé produisent de sérieux effets de déshumanisation, de vulnérabilisation et de marginalisation des personnes. Ces éléments ne contribuent en rien à instaurer un climat de sécurité.

Enfin, les CSP se montrent également extrêmement critiques quant à la délégation des tâches d'encadrement et de sécurité à des tiers, notamment à des entreprises privées. En effet, la délégation entraîne une bureaucratisation du travail social, une dilution des responsabilités, et la prééminence d'une logique de profit sur celle de l'accueil. Avec des conséquences non négligeables sur le contenu et la qualité des prestations, et donc sur le quotidien des personnes en demande d'asile<sup>5</sup>. Les CSP saluent néanmoins le fait que la loi spécifie à plusieurs reprises la responsabilité du SEM en matière de pouvoir décisionnel dans tout ce qui est lié à l'ordre et à la sécurité. Seul le SEM peut ainsi ordonner l'usage de

---

<sup>4</sup>Javier Sanchis Zozaya et Sydney Gaultier, [Prévention du suicide dans les centres fédéraux pour requérants d'asile de la région suisse romande](#), rapport du consortium de recherche Unisanté – DP-CHUV, décembre 2021.

<sup>5</sup> Camilla Alberti, « [Asile et externalisation : un système qui n'assume pas ses responsabilités](#) », Vivre Ensemble n°185, décembre 2021 ; Camilla Alberti, « [Privatisation de l'accueil dans l'asile](#) », Plaidoyer, 2/2023.

la contrainte, les mesures disciplinaires ou la rétention provisoire. Il reste toutefois une interrogation quant à la concrétisation de cette responsabilité. Dans son rapport, l'ancien juge Oberholzer avait recommandé de revoir la structure du domaine de la sécurité dans les CFA et de nommer au moins aux postes clés des employé·es de la Confédération disposant si possible d'une formation policière. Selon cette proposition, les pouvoirs de décisions et de disposition ne seraient accordés qu'à ces employé·es. Le personnel des prestataires de services de sécurité privés ne serait quant à lui appelé à intervenir qu'à titre de soutien. Rien de cela n'apparaît dans l'avant-projet proposé et de nombreux doutes subsistent quant à la manière concrète dont se fera la prise de décision et la mise en œuvre des mesures évoquées.

En conclusion, Les CSP saluent la volonté de modifier la LAsi pour combler des lacunes du droit. Toutefois, ils insistent sur la nécessité d'aller plus loin pour garantir une meilleure protection des droits humains et un accueil digne dans les CFA. Plus concrètement, les CSP émettent ci-après de nombreuses réserves et proposent des modifications sur les mesures proposées. Les CSP espèrent que celles-ci seront prises en compte dans les débats futurs sur la question du fonctionnement des CFA.

### 3. Commentaire sur les mesures proposées

#### 3.1. Fouilles des requérant·es d'asile (art. 9 al. 1 et 1bis P-LAsi)

*L'article de loi en question transfère au niveau de la loi des dispositions déjà existantes dans l'O-DFJP, spécifiant les catégories d'objets qui peuvent être recherchés ainsi que la possibilité de les saisir. Les catégories d'objets qui n'étaient pas encore mentionnées au niveau de la LAsi sont les documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure, les armes, les accessoires d'armes et les boissons alcoolisées.*

**Les CSP considèrent que la fouille ne doit pouvoir être effectuée qu'en cas de soupçon concret** que la personne porte un des objets recherchés : armes et autres objets dangereux ou des drogues et des boissons alcoolisées. Ce principe devrait être ancré dans la LAsi. En limitant l'usage de la fouille aux cas de soupçon concret, les CSP soulignent l'importance de ne pas traiter les personnes requérantes d'asile comme des criminels présumés, mais bien comme de potentielles personnes réfugiées, et de préserver ainsi leur dignité et leur intégrité physique.

L'art. 4 O-DFJP actuel prévoit la fouille des requérant·es « moyennant leur accord ». Cette disposition a été supprimée dans le passage à la LAsi. **Les CSP considèrent que l'accord des personnes doit être maintenu.**

**Concernant ses modalités concrètes, la fouille ne doit concerner que les objets et les habits, sans inclure la fouille corporelle**, ainsi que le recommande la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)<sup>6</sup> et le rapport Oberholzer. Si un soupçon concret nécessite une fouille corporelle sous les vêtements ou dans les parties intimes, celle-ci ne doit être effectuée qu'en présence de personnel médical.

**Les CSP jugent essentiel d'ancrer dans la LAsi le principe selon lequel tout·e requérant·e d'asile peut choisir le genre de la personne effectuant la fouille<sup>7</sup>.**

Enfin, **les CSP considèrent que la recherche de documents et moyens de preuve (art. 9 al.1 let. a et b P-LAsi) ne justifient aucunement une mesure policière telle qu'une fouille**. Rappelons ici que la Loi sur l'usage de la contrainte (LUc) ne prévoit pas de telle modalité. Selon celle-ci, la fouille de personnes et de leurs effets personnels n'est justifiée que lorsqu'elle a pour but de maintenir ou rétablir une situation conforme au droit (art. 9 al. 1 LUc). Elle peut être justifiée, notamment, afin d'écartier un danger (art. 9 al. 1 let. a LUc) ou d'assurer la protection des autorités, des bâtiments et des installations de la Confédération (art. 9 al. 1 let. b LUc). La saisie de documents et moyens de preuve (let. a et b) ne rentre donc pas dans le cadre prévu par la LUc et n'est pas licite.

Outre la licéité, plusieurs problèmes concrets se posent. Lorsque les personnes sont fouillées à leur entrée dans le CFA, il n'est pas possible de déterminer quels documents ou moyens de preuves sont déterminants pour la suite de leur procédure, puisque c'est justement celle-ci qui permet de l'établir. Surtout, les personnes doivent être en mesure de soumettre ces documents de manière volontaire aux autorités ou au personnel de la protection juridique.

---

<sup>6</sup> CNPT, [rapport sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2021-2022](#), 24.04.2023 ; rapport sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2019-2020, 18.01.2021.

<sup>7</sup> Voir ODAE romand, [Asile LGBTIQ+ : la situation des personnes LGBTIQ+ dans le domaine de l'asile](#), rapport thématique, novembre 2022. Voir aussi les prises de position de l'OSAR du 8 juillet 2022 et du HCR de juillet 2022 dans le cadre de la consultation sur la modification de l'O-DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports.

Rappelons encore que les règles régissant l'administration des preuves sont déjà régies par la LAsi et la Loi fédérale sur la procédure administrative (PA). Il n'est en aucun cas justifié de modifier ces règles sous un angle sécuritaire.

### **3.2. Exploitation des CFA et des logements dans les aéroports (art. 25 al. 1 P-LAsi)**

*L'art. 25 P-LAsi vise à régler de manière plus claire les tâches du SEM dans les CFA et dans les logements situés dans les aéroports. Comme mentionné dans le rapport explicatif, la liste comprend les tâches principales du SEM et n'est pas exhaustive.*

**Du point de vue des CSP, l'accès aux soins médicaux et la prévention en matière de santé psychique doivent également figurer sur cette liste.** Ceci, afin de souligner l'importance primordiale de cette tâche qui incombe au SEM.

### **3.3. Usage de la contrainte et des mesures policières (art 25 al. 2 et 3 P-LAsi)**

*Par cet article, Le Conseil fédéral veut inscrire dans la LAsi la possibilité de recourir à la contrainte et à des mesures policières dans les CFA afin de garantir la sécurité et l'ordre et « pour autant que les biens juridiques à protéger le justifient ». Cet usage pourrait se faire lors de la fouille, de l'exécution de mesures disciplinaires, de la rétention provisoire et pour parer à un danger. Le projet précise que ces mesures sont régies par la LUSC, mais que l'utilisation d'armes est interdite.*

**Du point de vue des CSP, les biens juridiques dont la protection justifierait l'usage de la contrainte doivent être exhaustivement énumérés et se limiter à la vie ou l'intégrité physique.** Cela permettrait de préciser les contextes lors desquels la fouille et l'usage de la contrainte peuvent être utilisés.

**Les CSP considèrent que la contrainte n'est justifiée qu'en cas de danger sérieux, direct et imminent pour la vie ou l'intégrité d'une personne.** Les autres situations (fouille, mesures disciplinaires et rétention provisoire) ne justifient pas cet usage :

- Concernant la fouille (let. a), celle-ci est déjà considérée comme une mesure policière au sens de l'art. 6 LUSC. La formulation actuelle de l'art. 25 al. 2 P-LAsi suggère que l'usage de la contrainte serait justifié afin d'effectuer une fouille. Les fouilles ayant lieu à l'entrée des CFA, en cas de refus de se soumettre à une fouille, le ou la requérant-e pourrait simplement être empêché-e d'entrer, sans que l'usage de la force physique soit justifié, sauf en cas de danger concret – ce cas étant cependant couvert par la let. c.
- Concernant les mesures disciplinaires, celles-ci ont pour but de sanctionner des personnes perturbant le bon fonctionnement du centre. L'usage de la force physique dans le but de faire exécuter une mesure disciplinaire n'est donc pas proportionné au but visé (art. 9 al. 2 LUSC) et ne tombe pas sous les cas justifiant l'usage de la contrainte selon l'art. 9 al. 1 LUSC.
- Concernant la rétention provisoire, l'art. 25b fournit déjà une base légale suffisante. Il n'est pas nécessaire de la mentionner à l'art. 25 al. 2.

L'art. 25 al. 3 P-LAsi ne fait qu'un renvoi général à la LUSC en ce qui concerne la contrainte et les mesures policières utilisées lors de la fouille. **Les CSP jugent qu'une référence directe dans la LAsi à l'adéquation et à la proportionnalité de l'usage de la contrainte et des mesures policières (art. 9 LUSC) est nécessaire.** Selon cet article, l'usage de la contrainte et de mesures policières doit être proportionné aux circonstances (art. 9 al. 2) et ne doit pas entraîner d'atteintes ou d'inconvénients disproportionnés par

rapport au but visé (art. 9 al. 3). L'âge, le sexe et l'état de santé des personnes concernées doivent notamment être pris en compte (art. 9 al. 2).

**Les CSP reconnaissent la volonté d'interdire explicitement l'usage d'armes (art. 15 LUSC). Toutefois, les CSP jugent nécessaire d'étendre cette interdiction aux moyens auxiliaires (art. 14 LUSC et art. 6 O-LUSC).** Ceux-ci incluent entre autres des menottes, d'autres liens, des chiens de service ainsi que des préparations au poivre, autant de moyens qui ne sont pas nécessaires et doivent être réservés au personnel de police.

**Les CSP considèrent qu'une obligation pour le SEM d'établir un rapport dans chaque cas où la contrainte ou des mesures policières ont été utilisées est nécessaire.** Ces rapports doivent exposer les faits et l'intervention de manière objective et présenter la version du ou de la requérant·e ou de témoins et non seulement celle du personnel de sécurité.

**Les CSP jugent enfin essentiel d'introduire une mention spécifiant les voies de recours pour les personnes requérantes, afin qu'elles puissent contester les mesures qui sont considérées comme abusives ou injustifiées.**

### **3.4. Mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi)**

*L'art. 25a P-LAsi transfère dans la loi certaines dispositions actuellement réglées au niveau de l'O-DFJP. Il concerne les mesures disciplinaires que le SEM peut ordonner à l'encontre des personnes requérantes qui perturbent le bon fonctionnement des CFA ou des logements dans les aéroports. La proposition actuelle permet de mieux distinguer les mesures disciplinaires des mesures policières par rapport au texte de l'O-DFJP actuellement en vigueur (art. 24 al. 1 let. b O-DFJP). Il ne sera plus possible de prononcer une mesure disciplinaire lorsque le ou la requérant·e menace la sécurité et l'ordre public, mais uniquement lorsque le bon fonctionnement du CFA est perturbé.*

Concrètement, le projet de loi ne définit pas les comportements pouvant conduire à une mesure disciplinaire. Ceux-ci sont indiqués dans le rapport explicatif et il est prévu que le DFJP édicte des dispositions dans ce sens par voie d'ordonnance.

**Les CSP soutiennent la recommandation émise par la CNPT dans son rapport d'avril 2023 : renoncer à sanctionner des fautes de moindre gravité se concentrer sur les comportements fautifs graves qui perturbent fortement la cohabitation et compromettent la sécurité des requérant·es d'asile et du personnel<sup>8</sup>.**

**Les CSP considèrent aussi comme essentiel que les personnes requérantes d'asile soient dûment informées, dès le début de leur séjour dans un CFA, des comportements susceptibles de sanctions, de la nature de celles-ci, de la procédure prévue pour les prononcer et les faire exécuter, ainsi que sur les possibilités de s'y opposer.**

Concernant les types de mesures disciplinaires prévues, les CSP saluent le fait que l'interdiction de sortie et l'exclusion du CFA aient été supprimées, puisqu'elles représentent une atteinte disproportionnée à la liberté de mouvement. Toutefois, d'autres mesures restent problématiques aux yeux des CSP :

---

<sup>8</sup> CNPT, rapport sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2021-2022, [24.04.2023](#), p. 71.

- **L'interdiction de participer à des programmes d'occupation (let. b) n'est pas adéquate et est contreproductive**, au vu de l'effet positif de l'occupation sur les personnes concernées et sa valeur de prévention de conflits reconnue par de nombreux acteurs.
- **Les limitations de l'aide sociale et de l'argent de poche (let. c) qui couvrent exclusivement les besoins essentiels des personnes ne sont pas proportionnées au but de sanctionner un comportement indésirable.** La CNPT a souligné dans ses différents rapports que le refus de l'argent de poche n'est pas une mesure disciplinaire utile ou appropriée, puisqu'elle intervient la plupart du temps seulement plusieurs jours après le comportement à sanctionner, et qu'elle mène souvent à des conflits.
- **L'exclusion, pour une durée maximale de 72 heures, de tous les locaux qui sont normalement accessibles aux requérant-es dans les centres de la Confédération (let. d) demande à être précisée.** Le rapport explicatif laisse entendre que les requérant-es faisant l'objet de cette mesure devraient être hébergé-es dans une aile ou un bâtiment séparé du CFA offrant une infrastructure et un encadrement réduits. Cependant, la plupart des CFA ne disposent pas d'un tel bâtiment. Il y a donc lieu de craindre que, dans les faits, la pratique actuelle qui consiste à loger la personne dans une chambre de la zone de la loge soit maintenue. Une pratique, actuellement prévue pour une durée de 24h maximum, qui pourrait même s'étendre à 72h selon la nouvelle disposition. Le confinement dans une telle chambre ne serait ni approprié ni proportionné et constituerait une atteinte trop importante à la liberté personnelle.
- **Les CSP se sont opposés aux centres spécifiques depuis qu'il en est question<sup>9</sup> (let. e).** Les CSP estiment que les requérant-es d'asile qui contreviennent à la loi doivent être jugés comme tout autre personne résidente du pays, en fonction des dispositions légales qu'ils ont violées. Des comportements qui ne relèvent pas du droit pénal, mais du simple irrespect d'une consigne ne devraient pas conduire à des restrictions importantes de liberté.

Concernant les garanties procédurales énoncées à l'al. 3, la formulation « en principe sous forme écrite » n'est pas adéquate. **Les CSP demandent à ce que les mots « en principe » soient supprimés. La notification écrite doit également comporter une indication de la motivation de la mesure et les voies de droit.**

Concernant les voies de recours énoncées à l'al. 4, les CSP jugent qu'elles ne respectent pas le droit à un recours effectif pour plusieurs raisons. **Premièrement, le délai de trois jours est trop court et doit être allongé. Deuxièmement, l'accès à la protection juridique doit être assuré dans le cadre de tels recours**, ce qui implique un financement additionnel de la protection juridique. **Troisièmement, l'unique instance de recours prévue, à savoir l'État-major du SEM, n'est pas ni impartiale, ni indépendante. Les CSP considèrent comme fondamental de pouvoir recourir auprès d'une instance neutre et indépendante.**

Finalement, la dernière phrase de l'art. 25a al. 4 P-LAsi prévoit que l'assignation à un centre spécifique continue d'être régie par l'art. 107 al. LAsi. Les CSP ont déjà souligné par le passé que le prononcé d'une décision incidente, contestable uniquement dans le cadre du recours sur la décision rendue en matière d'asile, ne permettait pas un contrôle effectif de la légalité de cette mesure<sup>10</sup>. **La modification actuelle**

---

<sup>9</sup> Voir, entre autres, la prise de position des CSP concernant la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d'asile (restructuration du domaine de l'asile) du 22.11.2017.

<sup>10</sup> *Ibid.*

de la loi est l'occasion de changer cela : le recours contre l'assignation à un centre spécifique doit pouvoir se faire dans les mêmes conditions que pour les autres mesures disciplinaires, avec un délai de recours rallongé et auprès d'une instance neutre et indépendante.

### **3.5. Rétenion provisoire (art. 25b P-LAsi)**

*L'art. 25b P-LAsi reprend les contenus de l'art. 29a O-DFJP. Il décrit les conditions dans lesquelles un requérant peut être retenu provisoirement dans un centre de la Confédération ou un logement dans un aéroport. La rétenion provisoire est ordonnée par le SEM, dans les cas suivants : si le requérant met gravement en danger d'autres personnes, s'il met gravement en danger sa propre personne, ou s'il menace de causer d'importants dommages matériels. L'article spécifie également l'obligation pour le SEM d'assurer que le personnel chargé de mettre en œuvre la rétenion provisoire reçoive une formation adéquate (alinéa 4).*

**Les CSP s'opposent clairement à la rétenion provisoire parce qu'il s'agit d'une privation de liberté disproportionnée.** Les CSP estiment que l'usage de la contrainte et des mesures policières est suffisant (art. 25 al.2 et 3 P-LAsi) pour parer à un danger sérieux, direct et imminent.

Si cette mesure devait être maintenue, **une mention doit être introduite visant à garantir l'adéquation et la proportionnalité d'une mise en rétenion provisoire.** Bien que le principe de la proportionnalité s'applique sans qu'il soit nécessaire de le mentionner (cf. art. 36 al. 3 Cst., art. 9 al. 2 et 3 LUSC), il doit être rappelé qu'une telle mesure policière est prise uniquement en dernier recours. En outre, comme souligné par la CNPT dans son dernier rapport, la rétenion ne doit pas être utilisée une mesure lorsqu'il s'agit de protéger une personne du risque de suicide ou d'automutilation.

**Il est également essentiel de spécifier les voies de recours dans la loi.** Un examen de la légalité et de l'adéquation de cette mesure doit en effet être possible a posteriori, comme pour les mesures disciplinaires, d'autant plus qu'elle constitue une atteinte encore plus grave aux droits fondamentaux des personnes.

Afin d'assurer le droit à un recours effectif (art. 13 CEDH, art. 9 Cst.), **toute rétenion doit faire l'objet d'une décision écrite attaquant et précisant les voies de recours.** De plus, il est nécessaire de prévoir une information écrite, ainsi qu'une explication dans une langue connue des personnes concernées, sur leur droit et sur aux voies de recours.

L'art. 25b al. 3 P-Lasi prévoit de saisir tous les objets dangereux en cas de rétenion, de même que ceux « dont il n'a pas besoin ». Cette dernière mention demande à être clarifiée ou supprimée. Par ailleurs, doit être ajoutée au texte de loi une mention selon laquelle l'aménagement des locaux où la rétenion provisoire est menée doit être conforme aux droits humains et garantir la dignité des personnes.

Concernant la formation du personnel (al. 4), il est nécessaire de formuler de manière plus claire qu'uniquement le personnel ayant reçu une formation est habilité à exécuter cette mesure policière. Pour répondre aux exigences de la jurisprudence du TF (ATF 148 II 2018), **le contenu de la formation doit également être précisé dans la loi.**

Si cette mesure devait être maintenue, **les CSP s'opposent à la rétenion de toutes les personnes mineures de moins de 18 ans.** Cette recommandation a également été émise par la CNPT.

### 3.6. Délégation des tâches à des tiers (25c P-LAsi)

L'article 25c P-LAsi précise les tâches qui peuvent être déléguées à des tiers, notamment celles visant à garantir la sécurité et l'ordre (al.2). Il introduit également des exigences pour ces entreprises ainsi qu'une responsabilité claire du SEM en ce qui concerne le contrôle qualité et la formation du personnel.

Concernant la liste des tâches dans le domaine de la sécurité et l'ordre (al. 2 let. a à e) celle-ci se doit d'être exhaustive. En effet, ces tâches touchent au monopole de la Confédération en matière de recours à la force et sont susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes (ATF 148 II 2018). Alors que le rapport explicatif reconnaît clairement cela (p. 14), il est surprenant de constater que le projet de loi contient des « notamment » à chaque lettre. **Les CSP jugent que pour être conforme à la jurisprudence, le catalogue des tâches dans le domaine de la sécurité et l'ordre doit être véritablement exhaustif et ne pas comporter de « notamment ».**

Les CSP saluent l'introduction dans la LAsi d'exigences pour les tiers mandatés ainsi que l'obligation pour le SEM de contrôler l'activité et la qualité de leurs prestations. Mais de nouveau, l'avant-projet n'est pas assez précis. En effet, l'arrêt du TF susmentionné précise : « Lorsque le monopole de la puissance publique est touché, des exigences particulièrement strictes s'appliquent. Dans le domaine de l'externalisation des tâches de police et de sécurité, il est donc exigé que, outre l'objet de l'externalisation, les exigences posées au délégataire, leurs compétences et leur surveillance, ainsi que les conditions-cadres de l'activité externalisée soient réglées par une loi au sens formel [...] » (ATF 148 II 2018, 3.3.3) Et plus loin : « [dans le cas de mesures de contraintes susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées,] les principales questions relatives aux compétences et aux moyens d'intervention, à l'organisation du personnel de sécurité et aux mécanismes de contrôle et de surveillance de l'État doivent trouver une réponse au niveau de la loi formelle » (3.3.4).

Sur cette base, les CSP considèrent qu'une simple mention dans la loi des garanties nécessaires (recrutement, formation et surveillance du personnel) et des critères de qualité (al. 3 et 4) ne suffisent pas à se conformer à la jurisprudence. La loi doit décrire de manière plus précise les exigences et les garanties posées aux tiers mandatés, de même que les critères de qualité et compétences attendues. Enfin, la loi doit préciser les mécanismes de contrôle et de surveillance de la délégation des tâches, ainsi que les circonstances menant à des sanctions, voire à une résiliation du contrat avec les prestataires de services.

Concernant la référence à la LUSC à l'al. 4, celle-ci est trop vague et pourrait laisser entendre que la contrainte et les mesures policières peuvent être utilisées dans le cadre de toutes les tâches énumérées à l'al. 2. **Par souci de cohérence, il faudrait renvoyer à l'art. 25, al. 2 P-LAsi, qui précisent les situations dans lesquelles le recours à la contrainte et aux mesures policières est autorisé.**

Concernant l'exigence de formation à l'al. 5, les CSP estiment que le contenu de la formation doit également être précisé. La loi ne peut se contenter de parler de « gestion des requérants », mais spécifier les différents domaines de formation reçue par les tiers mandatés et les principes de cette formation.

Enfin, du point de vue des CSP, la référence à l'aumônerie dans un alinéa qui concerne les tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre dans les CFA est complètement inadéquate (al. 2 let. b). L'aumônerie est avant tout un service offrant une écoute et un soutien aux personnes en difficulté. Elle n'a pas pour but premier de prévenir les conflits et surtout pas de garantir la sécurité et l'ordre dans le centre. Les aumôniers et aumônières sont des acteurs externes qui ont accès aux CFA mais qui sont autonomes dans l'exercice de leur activité et indépendant·es par rapport à l'institution dans laquelle ils et elles

interviennent. Il s'agit d'un aspect fondamental, puisque ces personnes sont également perçues de cette manière par les personnes requérantes d'asile, ce qui leur permet de construire des rapports de confiance avec ces derniers. L'aumônerie doit rester un acteur externe et indépendant du SEM et on ne saurait comprendre l'aumônerie comme une tâche de la Confédération qu'elle délèguerait à un tiers. Le rôle de la Confédération ici nous semble bien plutôt consister à respecter la liberté de religion de toute personne résidant dans un CFA (art. 15 Cst.) et à garantir l'accès aux CFA des services d'aumônerie (cf. art. 3, al. 2, let f de l'Ordonnance du DFJP). Il est surtout nécessaire de s'assurer que les aumôniers et aumônières disposent de bonnes conditions pour leurs activités dans les CFA et de leur garantir la possibilité de se déplacer librement à l'intérieur des centres. Les CSP considèrent que la formulation proposée par le projet de modification de la loi comporte une instrumentalisation de l'aumônerie et ne permet pas de garantir son indépendance.

**Les CSP demandent donc d'effacer la mention à l'aumônerie dans l'art. 25c, al. 2, let b P-LAsi et d'introduire un nouvel article dans la loi assurant la liberté de religion ainsi que l'accès à une activité d'aumônerie dans les CFA.**

## 4. Conclusion et synthèse des recommandations

Le présent projet ne permet pas d'adresser le problème structurel des CFA qui produisent des effets de vulnérabilisation et de déshumanisation des personnes requérantes d'asile. En ce sens, il n'est pas suffisant pour instaurer un climat de sécurité et un cadre sûr permettant aux personnes d'exposer leurs récits et leurs motifs d'asile. En outre le projet manque de clarté sur plusieurs points. Des précisions et ajustements sont nécessaires, afin de garantir une meilleure protection des droits humains et un accueil digne au sein des CFA.

De manière générale, les CSP regrettent l'absence d'une base légale pour la constitution d'un organe de signalement et de dépôt des plaintes indépendant à destination des personnes requérantes d'asile. De même, il manque une base légale pour une meilleure prévention en matière de santé psychique et de suicide dans les CFA. Concernant les mesures proposées, les voies de recours doivent être spécifiées et clarifiées et l'information des personnes requérantes sur ces nouvelles mesures doit être rendue effective. Quant à la question de la délégation des tâches d'encadrement et de sécurité à des tiers, le projet reste imprécis sur la manière concrète dont se fera la prise de décision et la mise en œuvre de ces tâches.

Si le projet devait tout de même être adopté, les modifications suivantes doivent être adoptées :

### **Fouilles (art. 9 al. 1 et 1bis P-LAsi) :**

- La fouille ne doit pouvoir être effectuée qu'en cas de soupçon concret ou avec l'accord des personnes.
- En principe, la fouille ne doit concerner que les objets et les habits, sans inclure la fouille corporelle.
- Le principe selon lequel tout-e requérant-e d'asile peut choisir du genre de la personne effectuant la fouille doit être ancré dans la LAsi.
- La recherche de documents et moyens de preuve ne justifie aucunement une mesure policière telle qu'une fouille.

### **Exploitation des CFA et des logements dans les aéroports (art. 25 al. 1 P-LAsi) :**

- L'accès aux soins médicaux et la prévention en matière de santé psychique doivent également figurer sur la liste des tâches du SEM dans les CFA et dans les logements situés dans les aéroports.

### **Usage de la contrainte et des mesures policières (art 25 al. 2 et 3 P-LAsi) :**

- Les biens juridiques dont la protection justifierait l'usage de la contrainte et des mesures policières doivent être exhaustivement énumérés et se limiter à la vie ou l'intégrité physique.
- La contrainte n'est justifiée qu'en cas de danger sérieux, direct et imminent pour la vie ou l'intégrité d'une personne. Les autres situations ne la justifient pas et doivent donc être supprimées.
- Une référence directe dans la LAsi à l'adéquation et à la proportionnalité de l'usage de la contrainte et des mesures policières (art. 9 LUSC) est nécessaire.
- L'interdiction de l'usage d'armes (art. 15 LUSC) doit être étendue aux moyens auxiliaires (art. 14 LUSC et art. 6 OLUc).
- L'obligation pour le SEM d'établir un rapport dans chaque cas où la contrainte ou des mesures policières ont été utilisées est nécessaire.

- Une mention spécifiant les voies de recours pour les personnes requérantes, afin qu'elles puissent contester les mesures qui sont considérées comme abusives ou injustifiées doit être introduite.

#### **Mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi) :**

- Les mesures disciplinaires ne doivent pas sanctionner des fautes de moindre gravité, mais se concentrer sur les comportements fautifs graves qui perturbent fortement la cohabitation et compromettent la sécurité des requérant-es d'asile et du personnel.
- Dès le début de leur séjour dans un CFA, les personnes requérantes d'asile doivent être dûment informées des comportements susceptibles de sanctions, de la nature de celles-ci, de la procédure prévue pour les prononcer et les faire exécuter ainsi que sur leurs possibilités de s'y opposer.
- Ne doivent pas constituer des mesures disciplinaires : l'interdiction de participer à des programmes d'occupation ; les limitations de l'aide sociale et de l'argent de poche ; l'exclusion, pour une durée maximale de 72 heures, de tous les locaux qui sont normalement accessibles aux requérant-es dans les CFA ; et l'assignation à un centre spécifique.
- Les mesures disciplinaires doivent être systématiquement notifiées par écrit. Cette notification doit comporter une indication de la motivation de la mesure et les voies de droit.
- Le délai de recours de trois jours doit être allongé ; ce recours doit pouvoir se faire auprès d'une instance neutre et indépendante ; et le recours contre l'assignation à un centre spécifique doit pouvoir se faire dans les mêmes conditions que pour les autres mesures disciplinaires.

#### **Rétention provisoire (art. 25b P-LAsi)**

- La possibilité d'une rétention provisoire doit être abandonnée, l'usage de la contrainte et des mesures policières étant suffisant pour parer à un danger sérieux, direct et imminent.
- Si la mesure venait à être maintenue, une mention visant à garantir l'adéquation et la proportionnalité de celle-ci doit être introduite dans la LAsi ; il en va de même pour les voies de recours.
- L'avant-projet prévoit de saisir tous les objets dangereux en cas de rétention, de même que ceux « dont [le requérant d'asile] n'a pas besoin ». Si la mesure venait à être maintenue, la mention précitée doit être clarifiée ou supprimée.
- Si la mesure venait à être maintenue, la loi doit mentionner le fait que l'aménagement des locaux destinés à la rétention doivent être conforme aux droits humains et garantir la dignité des personnes.
- Si la mesure venait à être maintenue, la loi doit formuler de manière plus claire qu'uniquement le personnel ayant reçu une formation est habilité à exécuter cette mesure policière. Le contenu de la formation doit également être précisé dans la loi.
- Si la mesure venait à être maintenue, la rétention de toutes les personnes de moins de 18 ans doit être interdite.

#### **Délégation des tâches à des tiers (25c P-LAsi)**

- Pour être conforme à la jurisprudence, la liste des tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre doit être exhaustive et ne pas comporter de « notamment ».
- Pour être conforme à la jurisprudence, une simple mention dans la loi des garanties nécessaires (recrutement, formation et surveillance du personnel) et des critères de qualité ne suffit pas. La loi doit décrire de manière plus précise les exigences et les garanties posées aux tiers

mandatés, de même que les critères de qualité et compétences attendues. Enfin, la loi doit préciser les mécanismes de contrôle et de surveillance de la délégation des tâches, ainsi que les circonstances menant à des sanctions, voire à une résiliation du contrat avec les prestataires de services.

- Le contenu de la formation du personnel des tiers mandatés doit être précisé. La loi ne peut se contenter de parler de « gestion des requérants », mais spécifier les différents domaines de formation reçue par les tiers mandatés et les principes de cette formation.
- La mention des activités d'aumônerie comme tâche visant à « garantir la sécurité et l'ordre » dans les CFA doit être supprimée. Un nouvel article spécifique assurant la liberté de religion ainsi que l'accès à une activité d'aumônerie dans les CFA doit être introduit.

**Les Centres sociaux protestants (CSP.ch), 3 mai 2023.**



Par mail [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

À L'attention de

Madame la Conseillère fédérale  
Elisabeth Baume-Schneider  
Département fédérale de Justice et Police

Lausanne, le 27 avril 2023

**Prise de position concernant la révision partielle de la loi sur l'asile mise en procédure de consultation le 25 janvier 2023**

Madame la Conseillère fédérale,

Par la présente, nous vous remercions de nous permettre de prendre position sur la révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) soumise en consultation par le Conseil fédéral en date du 25 janvier 2023.

Dans le cadre de la Plateforme romande œcuménique Asile – Migration qui regroupe les aumôniers accompagnant les réfugiés et requérants d'asile ainsi que leur responsable des Églises protestantes, catholique chrétienne et catholique romaine en Suisse romande, nous avons eu l'occasion d'examiner ce projet et de le confronter à la réalité concrète des aumôniers et aumônières travaillant dans les centres de la Confédération pour les requérants d'asile (ci-après CFA).

Responsables, pour les Églises du Canton de Vaud, de l'engagement des aumôniers dans les CFA, nous veillons à une bonne collaboration entre les responsables des CFA et nos aumôniers pour le bien des requérants d'asile résidant dans les CFA. Nous travaillons dans un esprit de partenariat avec le SEM et nous veillons à faire perdurer ce climat constructif.

Nous saluons le fait que le projet de loi fasse une place à l'aumônerie et que le rapport explicatif souligne la pertinence du travail des aumôniers. Nous sommes particulièrement heureux que la présence d'aumôniers musulmans soit garantie sur le long terme après l'évaluation positive du projet pilote de 2022.

Les activités d'aumônerie, qu'elles soient menées par des aumôniers catholiques, protestants ou musulmans, « participent » à la médiation interculturelle et « contribuent » à la prévention de la violence comme le décrit le rapport explicatif. Toutefois nous tenons à préciser que ces conséquences positives ne sont pas la définition des buts des activités d'aumônerie.

C'est pourquoi nous tenons à rappeler ces buts. Quand nous mandatons des aumôniers, nous leur demandons d'accompagner des personnes dans la globalité de leur être. Comme nous le précisons dans l'image directrice que nos organes nationaux ont établie en 2003 et révisée en 2009, l'aumônerie dans les Centres fédéraux d'asile est ouverte au dialogue avec toute personne, elle prend au sérieux les propos des requérants d'asile, elle les encourage à prendre conscience d'eux-mêmes et de leurs ressources afin qu'ils puissent mieux s'orienter et prendre des décisions adéquates.

Plus fondamentalement le SEM ne peut pas déléguer des tâches qui ne lui incombent pas. Il appartient à l'État de garantir la liberté religieuse comme cela est prévu à l'article 15 de la Constitution fédérale. Le SEM doit donc assurer l'accès à des activités d'aumônerie, mais il ne peut ni définir le contenu des tâches

d'aumônerie ni en déléguer l'organisation. En conséquence nous vous demandons de **supprimer le paragraphe Art. 25c, al. 2, lettre b.** tel que prévu dans l'avant-projet qui nous est soumis.

Une autre mention des activités d'aumônerie est faite à l'Art. 25 c, al. 7 du projet mis en consultation. Il y est envisagé que le SEM indemnise uniquement les communautés religieuses « qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique ». Cette disposition ignore la grande diversité des relations Eglise-Etat dans les 26 cantons et les règles financières qui en découlent. Dès lors la mise en œuvre d'une telle disposition relèverait du casse-tête. Comme déjà relevé, il est bon que des aumôneries musulmanes soient actives dans les centres de la Confédération et que celles-ci puissent être soutenues. Mais cela ne doit pas provoquer un chaos juridique et entrer en contradiction avec le fédéralisme.

Compte-tenu de ces quelques réflexions, nous vous proposons donc de **supprimer les passages qui mentionnent les aumôneries de l'article 25c et d'élaborer un nouvel article spécifiquement dédié à ces services que nous offrons et continuerons d'offrir aux personnes résidant dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports.**

*Cet article devrait comprendre les éléments suivants :*

- *Le SEM garantit la liberté de religion dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports*
- *À cette fin le SEM soutient les communautés religieuses afin que celles-ci y mettent à disposition des activités d'aumônerie*
- *Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance*

Pour d'autres développements argumentatifs, nous vous renvoyons à la prise de position qui vous est adressée par l'Église évangélique réformée de Suisse, la Conférence des évêques suisses, l'Église catholique-chrétienne de la Suisse et l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive. Nous soutenons pleinement cette prise de position commune.

En ce qui concerne les autres points en révision relatifs aux questions de sécurité, nous soulignons la nécessité d'aller au-delà d'un formalisme juridique, certes nécessaire, mais qui ne saurait couvrir toutes les réalités humaines. Les aumôniers dans les centres de la Confédération restent inquiets pour la sécurité des requérants et du personnel. Ils constatent qu'il reste des lacunes dans la formation et l'encadrement du personnel engagé par les entreprises mandatées par le SEM. Or, cela est décisif pour la qualité des relations humaines, du bien-être des habitants des centres et du climat qui y règne. Introduire des médiateurs ou faire appel aux aumôniers ne permet pas d'apaiser les tensions si, en amont, on ne sait pas comment les éviter et les prévenir. A cet égard, la mise en œuvre pleine et entière des alinéas 3, 4, 5 de l'article 25c proposé est de première importance. Le SEM doit impérativement veiller à la qualité des services rendus par les organismes qu'il mandate.

Pour le détail sur ces enjeux de sécurité, nous vous renvoyons aux prises de position de nos œuvres d'entraide présentes notamment au sein de l'OSAR.

En conclusion, avec les organismes nationaux de nos Églises, nous vous recommandons, Madame la Conseillère fédérale, de traiter de manière séparée les activités d'aumônerie dans le texte de loi, sur la base des arguments développés ci-dessus.

Dans l'attente, nous restons disponibles pour tout éclaircissement utile et vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, nos respectueuses salutations.

Conseil cantonal œcuménique pour les personnes réfugiées  
Françoise Felberbaum, Présidente





Frau  
Pascale Probst Fernandes  
Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern-Wabern, 3. April 2023

## Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)

### Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Änderung des Asylgesetzes betreffend Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes Stellung nehmen zu können.

Grundsätzlich begrüsst es die EKM, dass mit der vorliegenden Änderung des Asylgesetzes im sehr sensiblen Bereich von Zwangs- und Disziplinar massnahmen mit entsprechenden gesetzlichen Grundlagen **mehr Klarheit** geschaffen wird, und dies sowohl **im Hinblick auf die Zuständigkeit, wie auch im Hinblick auf den Prozess und die Indikation**.

Die EKM hätte, analog zur entsprechenden Empfehlung im Bericht Oberholzer, begrüsst, wenn geprüft werden würde, ob gewisse **Sicherheitsaufgaben nicht durch das SEM selbst wahrgenommen** werden könnten und so auf eine derart weitgehende Auslagerung der Sicherheitsaufgaben an Dritte verzichtet werden könnte. Positiv gewichtet die EKM hier jedoch, dass die Auslagerung an die Verpflichtung des SEM geknüpft wird:

- **Qualitätsstandards** für die Betreuungs- und Sicherheitsdienstleistungen festzulegen,
- die **Anbieter zu beaufsichtigen**,
- **regelmässig Qualitätskontrollen** durchzuführen
- und sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden der beauftragten Dritten eine, im Hinblick auf den Umgang mit asylsuchenden Personen, **geeignete Ausbildung** erhalten.

Die EKM erachtet eine **unabhängige Meldestelle** als wichtiges und wirksames Instrument, um Übergriffe, Gewaltereignisse oder diskriminierendes und rassistisches Verhalten einzudämmen. Zudem wird so ermöglicht, dass ein entsprechendes Verhalten eher aufgedeckt und geahndet werden kann. Deshalb begrüsst die EKM den im erläuternden

Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens beschriebenen Pilotversuch und regt an, die **Schaffung eines solchen Instruments** intensiv weiterzuverfolgen.

Um die Sicherheit in jeder Situation gewährleisten zu können, sind als ultima ratio auch **Zwangsmassnahmen** notwendig. Aus Sicht der EKM ist es entscheidend, den Fokus in erster Linie auf **umfassende Präventionsmassnahmen** zu legen, die den gesamten Betrieb durchdringen und beispielsweise auch das Kindeswohl garantieren. Die EKM unterstützt deshalb ausdrücklich Massnahmen und Projekte, die das SEM in diesem Bereich umsetzt bzw. umgesetzt hat.

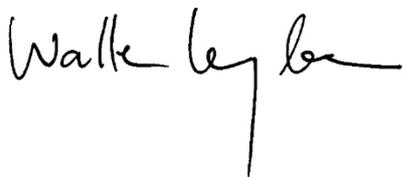
Die EKM empfiehlt im Weiteren folgende **Anpassungen und Ergänzungen**:

- **Art. 25a Abs. 3:** Bei Entscheiden über die Anordnung von Disziplinar-massnahmen ist sicherzustellen, dass Entscheide nötigenfalls übersetzt werden, damit das **rechtliche Gehör** auch tatsächlich gewahrt werden kann. Dies ist nötig, da die Frist für eine Disziplinarbeschwerde mit drei Tagen äusserst kurz ist und bei Asylsuchenden davon ausgegangen werden muss, dass sie keine Amtssprache beherrschen. Allenfalls wäre hier auch zu prüfen, ob bei der Eröffnung der Entscheide und einer Beschwerde dagegen die unentgeltliche Rechtsvertretung aus dem Asylverfahren beigezogen werden kann.
- **Art. 25b Abs. 5:** Eine **Festhaltung** sollte **bei Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren** generell **ausgeschlossen** sein, da die Kinderrechtskonvention keine Unterscheidung zwischen Kindern unter und über 15 Jahren kennt.
- Bei jeglicher Anordnung von Sicherheits- oder Disziplinar-massnahmen ist das **Verhältnismässigkeitsprinzip** zu wahren. Um diesem gerecht zu werden, sollte das Gesetz immer auch festlegen, wie lange Sicherheits- oder Disziplinar-massnahmen aufrechterhalten werden dürfen, so wie das bis anhin mindestens teilweise in der VO-EJPD geregelt war.

Wir danken Ihnen, dass Sie unsere Überlegungen in die Weiterarbeit einbeziehen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber

Präsident

À l'attention de  
Madame la Conseillère fédérale  
Elisabeth Baume-Schneider  
Département fédéral de Justice et Police

Par courriel :  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Neuchâtel, le 28 avril 2023

Projet de prise de position concernant la révision partielle de la loi sur l'asile mise en  
procédure de consultation le 25 janvier 2023

Madame la Conseillère fédérale,

Par la présente, nous vous remercions de nous avoir permis de prendre position sur la révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) soumise en consultation par le Conseil fédéral en date du 25 janvier dernier.

Dans le cadre de la Plateforme romande œcuménique Asile – Migration qui regroupe les aumôniers accompagnant les réfugiés et requérants d'asile ainsi que leurs responsables des Églises protestantes, catholique chrétienne et catholique romaine, nous avons eu l'occasion d'examiner ce projet et de le confronter à la réalité concrète des aumôniers et aumônières travaillant dans les centres de la Confédération pour les requérants d'asile (ci-après CFA).

Responsables, pour nos Églises respectives, de l'engagement des aumôniers dans les CFA, nous veillons à une bonne collaboration entre les responsables des CFA et nos aumôniers pour le bien des requérants d'asile résidents dans les CFA. Nous travaillons dans un esprit de partenariat avec le SEM et nous veillons à faire perdurer ce climat constructif.

Nous saluons le fait que le projet de loi fasse une place à l'aumônerie et que le rapport explicatif souligne la pertinence du travail de ces aumôniers. Nous sommes particulièrement heureux que la présence d'aumôniers musulmans soit garantie sur le long terme après l'évaluation positive du projet pilote de 2022.

Les activités d'aumônerie, qu'elles soient menées par des aumôniers catholiques, protestants ou musulmans, « participent » à la médiation interculturelle et « contribuent » à la prévention de la violence comme le décrit le rapport explicatif. Toutefois, nous tenons à préciser que ces conséquences positives ne sauraient en contenir les buts.

C'est pourquoi nous tenons à rappeler ces buts. Quand nous mandatons des aumôniers, nous leur demandons d'accompagner des personnes dans la globalité de leur être. Comme nous le précisons dans l'image directrice que nos organes nationaux ont établie en 2003 et révisée en 2009, l'aumônerie est ouverte au dialogue envers toute personne, elle prend au sérieux les propos des requérants d'asile, elle les encourage à prendre conscience d'eux-mêmes et de leurs ressources afin qu'ils puissent mieux s'orienter et prendre des décisions adéquates.

Plus fondamentalement, le SEM ne peut pas déléguer des tâches qui ne lui incombent pas. Il appartient à l'État de garantir la liberté religieuse comme cela est prévu à l'article 15 de la Constitution fédérale. Le SEM doit donc assurer l'accès à des activités d'aumônerie, mais il ne peut ni définir le contenu de ces tâches ni en déléguer l'organisation.

En conséquence, nous vous demandons de **supprimer le paragraphe Art. 25c, al. 2, lettre b.** tel que prévu dans l'avant-projet qui nous est soumis.

Une autre mention des activités d'aumônerie est faite à l'Art. 25 c, al. 7 du projet mis en consultation. Il y est envisagé que le SEM indemnise uniquement les communautés religieuses « qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique ». Cette disposition ignore la grande diversité des relations Église-État dans les 26 cantons et les règles financières qui en découlent. Dès lors, la mise en œuvre d'une telle disposition relèverait du casse-tête. Comme déjà relevé, il est bon que des aumôneries musulmanes soient actives dans les centres de la Confédération et que celles-ci puissent être soutenues. Mais cela ne doit pas provoquer un chaos juridique et entrer en contradiction avec le fédéralisme.

Compte-tenu de ces quelques réflexions, nous vous proposons donc de **supprimer les passages qui mentionnent les aumôneries de l'article 25c et d'élaborer un nouvel article spécifiquement dédié à ces services que nous offrons et continuerons d'offrir aux personnes résidant dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports.**

*Cet article devrait comprendre les éléments suivants :*

- *Le SEM garantit la liberté de religion dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports*
- *À cette fin, le SEM soutient les communautés religieuses afin que celles-ci y mettent à disposition des activités d'aumônerie*
- *Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance*

Pour d'autres développements argumentatifs, nous vous renvoyons à la prise de position qui vous est adressée par l'Église évangélique réformée de Suisse, la Conférence des évêques suisses, l'Église catholique-chrétienne de la Suisse et l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive. Nous soutenons pleinement cette prise de position commune.

En ce qui concerne les autres points en révision relatifs aux questions de sécurité, nous soulignons la nécessité d'aller au-delà d'un formalisme juridique, certes nécessaire, mais qui ne saurait couvrir toutes les réalités humaines. Les aumôniers dans les centres de la Confédération restent inquiets pour la sécurité des requérants et du personnel. Ils constatent qu'il reste des lacunes dans la formation et l'encadrement du personnel engagé par les entreprises mandatées par le SEM. Or, cela est décisif pour la qualité des relations humaines, du bien-être des habitants des centres et du climat qui y règne. Introduire des médiateurs ou faire appel aux aumôniers ne permet pas d'apaiser les tensions si, en amont, on ne sait pas comment les éviter et les prévenir. À cet égard, la mise en œuvre pleine et entière des alinéas 3, 4, 5 de l'article 25c proposé est de première importance. Le SEM doit impérativement veiller à la qualité des services rendus par les organismes qu'il mandate.

Pour le détail sur ces enjeux de sécurité, nous vous renvoyons aux prises de position de nos œuvres d'entraide présentes notamment au sein de l'OSAR.

En conclusion, avec les organismes nationaux de nos Églises, nous vous recommandons, Madame la Conseillère fédérale, de traiter de manière séparée les activités d'aumônerie sur la base des arguments développés ci-dessus.

Dans cette attente, et tout en restant disponibles pour tout éclaircissement utile, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil synodal

Le président



Yves Bourquin

Le secrétaire



Jacques Péter

Copie par courriel : EERS, M. David Zaugg, chargé des affaires publiques et de la migration

Liestal, 2. Mai 2023

Frau Bundesrätin  
Elisabeth Baume-Schneider  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

## **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Vernehmlassungsverfahren im Zusammenhang mit der hängigen Teilrevision des Eidgenössischen Asylgesetzes (AsylG). Da mit den geplanten Änderungen auch Auswirkungen auf das landeskirchliche Wirken verbunden sind, unterbreiten wir Ihnen hiermit unsere Vernehmlassung und ersuchen wir Sie um wohlwollende Berücksichtigung des darin zum Ausdruck gelangenden Standpunkts. Im Voraus vielen Dank dafür.

Diese Vernehmlassung erfolgt dreikirchlich, das heisst im Namen der drei in unserem Kanton öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den geplanten Änderungen im AsylG. In der vorliegenden Antwort beschränken wir uns auf die Artikel 25c Abs. 2 Bst. b und Artikel 25c Abs. 7 AsylG betreffenden Änderungen. Von diesen sind die christlichen Kirchen in besonderer Weise betroffen. Der Ausdruck «Seelsorge» bezieht sich dabei im Folgenden auf die spezifischen Leistungen von Religionsgemeinschaften. Anstelle des in der Gesetzesvorlage angewandten Begriffs «seelsorgerlich» verwenden wir den genderkonformen Begriff «seelsorglich» und bitten Sie darum, ebenfalls zu dieser Terminologie überzugehen.

Wir beleuchten in unserer Vernehmlassung zwei Aspekte, die für das kirchliche Wirken auch und gerade im spezifischen im Kontext des Asylwesens von eminenter Bedeutung sind und nach unserer dezidierten Auffassung einer Überarbeitung der Gesetzesvorlage bedürfen.

### **Artikel 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte – Absatz 2**

---

Gemäss Absatz 2 Buchstabe b. dieses Gesetzesartikels kann das SEM „im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen Dritten die folgenden Aufgaben übertragen:

...

*b. Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens, insbesondere seelsorgerische Tätigkeiten und Massnahmen zur Konfliktprävention;“*

Vorweg: Wir begrüßen den Umstand sehr, dass mit der Aufnahme dieser Formulierung seelsorgliche Tätigkeiten als sogenannte „Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens“ ihre Anerkennung finden.

Was indes mit der gewählten Formulierung als problematisch bzw. inakzeptabel beurteilt wird, ist die im Revisionsvorhaben gewählte Qualifizierung der seelsorglichen Tätigkeit als Aufgabe, die „an Dritte übertragen“ wird. Bei der Aufgabenübertragung wird die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe, in der Regel an Private, ausgelagert. Gemäss Artikel 178 Absatz 3 BV kann der Bund Verwaltungsaufgaben (sic.) durch Gesetz an Dritte, explizit Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts, übertragen, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Die seelsorgliche Tätigkeit, um welche es im vorliegenden Fall geht, gehört nicht in den Katalog der Verwaltungsaufgaben. Sie weist eine mit klassischer Verwaltungstätigkeit nicht erfasste bzw. erfassbare religiöse Dimension auf. Die Seelsorge ist vielmehr eine der genuinen Aufgabenbereiche der Kirchen und weiterer Religionsgemeinschaften. Seelsorgliche Tätigkeit wird überdies als ein wesentlicher Bestandteil der Glaubensausübung von Artikel 15 'Glaubens- und Gewissensfreiheit' BV geschützt. Dieser Schutz hat zur Folge, dass

- Angelegenheiten, die das Grundrecht der Religionsfreiheit betreffen, grundsätzlich weder von einer staatlichen Behörde geregelt noch durch diese (von ihr eingesetzten) Dritten übertragen werden können;
- Seelsorge als wesentlicher Bestandteil der Wahrnehmung des Grundrechts der Religionsfreiheit nicht die Aufgabe zugewiesen werden kann, zur Erfüllung staatlicher Sicherheits- und Ordnungsaufgaben einen direkten oder indirekten funktionalen oder subsidiären Beitrag zu leisten;
- seelsorgliche Tätigkeit sich exklusiv an den Bedürfnissen von Personen mit einem Seelsorgewunsch und nicht bzw. nicht darüber hinaus an Interessen Dritter oder an staatlichen Aufgaben orientiert;
- die Bestimmungen in Absatz 3 und insbesondere Absatz 4 in Bezug auf Qualitätsstandards, Beaufsichtigung und regelmässigen Qualitätskontrollen, sowie von Absatz 5, sofern und soweit diese für seelsorgliche Tätigkeiten gelten soll, als verfassungswidrig gelten müssten;
- zusammenfassend die Seelsorge nicht im Kontext und Tatbestand von Art. 25c Absatz 2 geregelt werden kann und darf.

Wir regen (vgl. ANTRAG) gestützt auf diese Überlegungen einen eigenständigen Gesetzesartikel an, der auch der nachfolgenden Überlegung Rechnung trägt.

### **Artikel 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte – Absatz 7**

---

Absatz 7 dieses Gesetzesartikels regelt das Thema der Kostentragung von durch das SEM gemäss Absatz 2 übertragenen Aufgaben. Wie soeben ausgeführt unterliegen die seelsorglichen Aufgaben nicht dieser Übertragungskompetenz. Was indes die Finanzierung betrifft, ist das Folgende zu bemerken:

Mit der vorgesehenen exklusiven Bundesfinanzierung der Seelsorge von Religionsgemeinschaften, die keine Kirchensteuern erheben dürfen, würde ein sachfremdes Unterscheidungskriterium eingeführt. Die mit einer derartigen Abgrenzung verbundene partikulare finanzielle Abgeltung von seelsorglichen Tätigkeiten verursacht eine Verletzung der staatlichen Pflicht zu religiöser Neutralität. Hinzu kommt, dass diese Regelung der Komplexität und Heterogenität der unterschiedlichen Finanzierungssituationen in den Kantonen in keiner Weise gerecht zu werden vermag und sich auch dadurch als ungeeignet bzw. vielmehr untauglich und mit dem Willkürverbot nicht vereinbar erweist. Aus diesen Überlegungen folgt, dass der zweite Satz von Artikel 25c Absatz 7 und die damit verbundene Einschränkung seelsorglicher Tätigkeit an dieser Stelle wegzulassen ist. Die Thematik der Abgeltung ist vielmehr unter dem neuen bzw. nachfolgend vorgeschlagenen Gesetzesartikel zu regeln.

## ANTRAG:

### Artikel 25c<sup>bis</sup> Seelsorgliche Betreuung (neu)

---

Die Seelsorge wird in einem neuen Artikel 25c<sup>bis</sup> 'Seelsorgliche Betreuung' (neu) geregelt. Eine solche eigenständige Regelung drängt sich aufgrund der mit dem kirchlichen Wirken auch in den Zentren des Bundes verbundenen Besonderheit auf. Sie setzt zudem im Konzert der übrigen und ohne Zweifel unentbehrlichen Regelungen des Revisionsvorhabens, welche insbesondere Aspekte der Eingriffsverwaltung, des Disziplinarwesens und der Gefährdungsprävention betreffen, einen wichtigen Kontrapunkt. Dadurch soll der Verletztheit und der besonderen Verletzlichkeit von asylsuchenden Menschen explizit Rechnung getragen werden. Wie die Erfahrung in anderen Kontexten der Spezialseelsorge (Spitäler, Psychiatrien, Gefängnis) deutlich zeigt, besteht zudem angesichts ihrer äusserst anspruchsvollen Aufgaben auch für das Personal in diesen Institutionen mitunter Betreuungsbedarf seelsorglicher Natur. Die Frage der Abgeltung dieser durch die Religionsgemeinschaften erbrachten Aufgaben ist an dieser Stelle aufzunehmen und auf dem Verordnungsweg bzw. allenfalls mittels dem Verfassungsrecht entsprechenden Leistungsvereinbarungen zu regeln.

Wir unterbreiten dementsprechend folgenden Formulierungsvorschlag:

*<sup>1</sup> Das SEM sorgt für die Respektierung des Rechts auf Glaubens- und Gewissensfreiheit in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen. Zu diesem Zweck unterstützt es Religionsgemeinschaften in ihrer Aufgabe der seelsorglichen Beratung und Betreuung von Asylsuchenden und Personal. Der Bundesrat regelt die Abgeltung der mit dieser Aufgabe verbundenen Kosten sowie Einzelheiten in einer Verordnung.*

Für allfällige Rückfragen zu dieser Vernehmlassung laden wir Sie ihrem Wunsch entsprechend ein, sich an Dr. iur. Roland Plattner-Steinmann ([roland.plattner@refbl.ch](mailto:roland.plattner@refbl.ch), 079 874 06 55) zu wenden.

Wir bedanken uns, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, nochmals für die wohlwollende Prüfung und Übernahme unseres Anliegens in die Revisionsvorlage zu diesem wichtigen Geschäft.

Freundliche Grüsse

Ihre Kirchen in Baselland

Römisch-katholische Landeskirche des  
Kantons Basel-Landschaft



Ivo Corvini-Mohn  
Präsident Landeskirchenrat

Christkatholische Landeskirche des  
Kantons Basel-Landschaft



Kathrin Gürtler  
Präsidentin Landeskirchenrat

Evangelisch-reformierte Kirche des  
Kantons Basel-Landschaft



Christoph Herrmann, Pfr.  
Kirchenratspräsident



Martin Kohler  
Verwalter



Hannes Felchlin  
Vizepräsident Landeskirchenrat



Peter Jung  
Kirchenschreiber



## ***Versand per E-Mail***

Bundesamt für Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesrain 20  
CH-3003 Bern

Regensdorf, 01. Mai 2023

## **Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in Bundeszentren)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als Dachorganisation der rund 230 angeschlossenen muslimischen Vereine in der Schweiz nutzen wir die Gelegenheit, um im Namen unserer Mitglieder zu den Änderungen des Asylgesetzes im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen. Die Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS) vertritt die Interessen der Mehrheit der organisierten Musliminnen und Muslimen in der Schweiz. Wir setzen uns konsequent für die Förderung des gesellschaftlichen Friedens ein und lehnen jede Form von Diskriminierung, Gewalt und Extremismus in der Gesellschaft ab.

Die FIDS begrüsst grundsätzlich die Initiative des Bundesrats, umfassende Regelungen zum Betrieb von Bundesasylzentren und zur Gewährleistung der Sicherheit von Asylsuchenden und Mitarbeitenden zu schaffen. Auch wenn der Bericht Oberholzer konkludiert, dass in den Zentren des Bundes keine systematische Gewalt angewandt wird und die Grund- und Menschenrechte gewahrt werden, stellt sich die FIDS hinter den vom Staatssekretariat für Migration (SEM) getroffenen Massnahmen betreffend Sicherheit. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Schaffung einer Meldestelle für entsprechende Vorfälle und die Präventionsarbeit hervorzuheben.<sup>1</sup> Im Sinne der Rechtssicherheit unterstützt die FIDS die expliziten Regelungen der polizeilichen Massnahmen (Art. 25 Abs. 2 E-AsylG) sowie die Aufnahme des Disziplinarwesens (Art. 25a E-AsylG) und der Regelung bzgl. vorübergehender Festnahme (Art. 25b E-AsylG) auf Gesetzesstufe.

Als Vertreterin der muslimischen Religionsgemeinschaften erlauben wir uns, gesondert auf folgende Punkte des E-AsylG, welche die seelsorgerische Tätigkeit in den Zentren des Bundes betreffen, hinzuweisen:

- **Art. 25c Abs. 2 lit. b E-AsylG:**

Die FIDS teilt die Einschätzung des Gesetzgebers, wonach die seelsorgerliche Tätigkeit der Förderung der Sicherheit und Ordnung und der Verbesserung des Zusammenlebens in den Zentren des Bundes dient. Diese Massnahme erhält im geänderten Asylgesetz mit dem Art. 25c Abs. 2 lit. b eine ausdrückliche Erwähnung.

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes), 25. Januar 2023, S. 2ff.

Besonders erfreulich ist, dass im erläuternden Bericht in extenso auf die muslimische Seelsorge und das Pilotprojekt "Muslimische Seelsorge in den Bundesasylzentren" Bezug genommen wird.<sup>2</sup> Die entsprechenden Evaluationsergebnisse des SEM, wonach die muslimische Seelsorge ein "wichtiges Mittel zur Gestaltung des Zusammenlebens und des Alltags in den Zentren des Bundes"<sup>3</sup> darstellt, weiter "wesentlich zur interkulturellen Vermittlung"<sup>4</sup> beiträgt und darüber hinaus "das persönliche Wohlbefinden der Asylsuchenden in den Zentren des Bundes verbessert und damit auch ein wichtiger Beitrag zur Gewaltprävention"<sup>5</sup> leistet, erachten wir als eine wichtige Erläuterung des Art. 25c Abs. 2 E-AsylG, die unseres Erachtens auch in die Botschaft einfließen soll. Des Weiteren empfehlen wir die Föderation Islamischer Dachorganisationen Schweiz (FIDS) als Vertreterin der muslimischen Religionsgemeinschaften als Dritte, das heisst als Vertragspartnerin, für die Übertragung der Aufgaben neben den bisherigen Beauftragten zu ergänzen.

- **Art. 25c Abs. 7 E-AsylG:**

Die FIDS begrüsst die mit Art. 25c Abs. 7 E-AsylG neu getroffene Regelung der Abgeltung von seelsorgerischen Tätigkeiten von nicht-anerkannten Religionsgemeinschaften.<sup>6</sup> Zugleich will an dieser Stelle hingewiesen werden, dass bei einer dauerhaften Nachfrage nach muslimischer Seelsorge in den Zentren des Bundes eine Pool- bzw. Pauschalfinanzierung in Betracht gezogen werden sollte. Dieser Vorschlag dient einzig der Qualitätssicherung des Angebots und der Minimierung des Verwaltungsaufwands für die entsprechenden muslimischen Organisationen.

### **Zusammenfassung:**

Die FIDS befürwortet die vom SEM bereits getroffenen Massnahmen auf Verordnungs- und Weisungsebene und erachtet die Änderung des Asylgesetz als eine geeignete weitere Massnahme für die Verbesserung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes. Hervorzuheben ist von unserer Seite die Aufnahme der seelsorgerischen Tätigkeit als Teil des Massnahmepakets ins Asylgesetz (Art. 25c Abs. 2 lit. b E-AsylG). Die FIDS stimmt des Weiteren überein, dass die muslimische Seelsorge dabei eine zentrale Aufgabe übernimmt. Zugleich bietet die Seelsorge im Allgemeinen – weit über die Sicherheitsüberlegungen hinaus – eine elementar wichtige Begleitungs- und Unterstützungsmöglichkeit für die Asylsuchenden, die zu den Vulnerabelsten unserer Gesellschaft gehören. Es ist deshalb nur begrüssenswert, dass mit Art. 25c Abs. 7 E-AsylG auch die Finanzierung des Angebots von Religionsgemeinschaften, die keine Kirchensteuer erheben dürfen, auf Gesetzesstufe geregelt wird.

Der Vorstand der FIDS dankt für die Berücksichtigung der gemachten Ausführungen.

---

<sup>2</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes), 25. Januar 2023, S. 15f.

<sup>3</sup> Ebd., S. 15.

<sup>4</sup> Ebd., S. 16.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Ebd., S. 18.



Mit freundlichen Grüßen

Im Namen der FIDS – Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz

Önder Günes

Präsident

Per mail: vernehmlassungSBRE@[sem.admin.ch](mailto:sem.admin.ch) (PDF und WORD-Datei)

Bern, Ende April 2023  
PS/PD

## **AsylIG, Sicherheit und Betrieb der Zentren des Bundes**

Sehr geehrter Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie das rubrizierte Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Dachverband Freikirchen Schweiz (vormals VFG) ist ein nationaler Kirchenverband mit gegenwärtig 20 freikirchlichen Bewegungen aus der Deutschschweiz und dem Tessin, zu denen über 750 örtliche Kirchen mit ihren diakonischen Werken gehören. Nach Schätzungen machen die Evangelisch-Freikirchlichen 2,5-3,2% der Schweizer Bevölkerung aus.

Neben der Schweizer Bischofskonferenz und der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz versteht sich Freikirchen.ch zusammen mit dem Réseau als dritte Kraft der christlichen Kirchen in der Schweiz und als Sprachrohr für die gemeinsamen Anliegen der Freikirchen. Das Nationale Forschungsprogramm "Religions-gemeinschaften, Staat und Gesellschaft" (NFP 58) hat 2008 für ein normales Wochenende in der Schweiz 690'000 Personen ermittelt, die an einem religiösen Ritual teilnehmen. 189'070 Personen (27.4%) machen das in einem freikirchlichen Gottesdienst (gegenüber 99'352 Personen (14.4%) in ev.-ref. Kirchen und 264'596 (38,4%) in katholischen Gemeinden.)

Freikirchen.ch debattiert sehr unterschiedliche Fragen. Wir begrenzen uns nicht nur auf kulturelle und religiöse Fragen. Für uns ist es von entscheidender Wichtigkeit, dass wir im 21. Jahrhundert in unserer Gesellschaft zu einem gelingenden Miteinander finden. Dazu möchten wir beitragen.

### **Unser Dachverband unterstützt die geplanten Änderungen des AsylIG.**

Wir begrüßen die gesetzliche Verankerung der Grundrechtseingriffe auf Gesetzesstufe.

Wir sind dankbar für die Anerkennung der positiven Auswirkungen der Seelsorge in den Bundesasylzentren und damit verbunden der gesetzlichen Verankerung dieser Zusammenarbeit. Dabei möchten wir darauf hinweisen, dass sich in den Zentren nicht nur Muslime, sondern häufig auch Mitglieder evangelischer Freikirchen (Pfingstgemeinden, Baptisten usw.) aufhalten.

Für die Ausweitung der Seelsorgeanbieter kann auf die bei der Ausweitung der Armeeseelsorge in den «Prinzipien der Armeeseelsorge» erarbeiteten Kriterien zurückgegriffen werden, indem eine Partnerschaft mit den beteiligten Kirchen und religiösen Gemeinschaften, die einem gesamtschweizerischen Dachverband angehören, eingegangen wird.

Aus unserer Sicht sollte die seelsorgerliche Tätigkeit aber in Art. 25c Abs. 1 (vor oder nach lit. e) aufgenommen werden, weil seelsorgerliche Tätigkeit nicht unter «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung» subsumiert werden sollte, auch wenn sie sich diesbezüglich positiv auswirkt.

Zu Art. 25 Abs. 7: Wir halten die getroffene Unterscheidung in der Finanzierung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften als nicht gerechtfertigt. Das Asylrecht ist eine Bundesaufgabe, während das Kultusrecht kantonal geregelt ist. Entsprechend erhalten die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften unseres Wissens keine Bundesgelder.

Kontaktperson: Peter D. Deutsch, Fürsprecher, deutschp76@gmail.com.

Freundliche Grüsse

**Dachverband Freikirchen.ch**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Schneeberger', written in a cursive style.

Peter Schneeberger, Präsident



Graubünden reformiert  
Grischun refurmà  
Grigioni riformato

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Chur, 28. April 2023  
Kirchenrat  
pw-ecp

## **Änderung des Asylgesetzes – Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Der Evangelische Kirchenrat Graubünden macht von der Möglichkeit Gebrauch, sich zur anstehenden Teilrevision des Eidgenössischen Asylgesetzes (AsylG) vernehmen zu lassen. Die geplanten Änderungen wirken sich auf die Tätigkeit der Landeskirchen aus. Deshalb nimmt der Kirchenrat dazu Stellung und bittet Sie, seinen Standpunkt und die damit verbundenen Argumente zu prüfen.

Der Evangelische Kirchenrat Graubünden ist dankbar für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den vorgesehenen Änderungen im AsylG. Die christlichen Kirchen sind besonders von den Bestimmungen in Art. 25 c Abs. 2 Bst. b und Art. 25c Abs. 7 betroffen. Deshalb konzentriert sich diese Stellungnahme auf die genannten Regelungen.

Der Evangelische Kirchenrat Graubünden lenkt die Aufmerksamkeit auf zwei Aspekte, die für das kirchliche Wirken auch und gerade im spezifischen Kontext des Asylwesens von grosser Bedeutung sind und deshalb anders gefasst werden sollten.

### **Artikel 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte – Absatz 2**

Abs. 2 Bst. b z 2 Buchstabe b. dieses Gesetzesartikels sieht vor, dass das SEM *„im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen Dritten die folgenden Aufgaben übertragen kann:*

...

*b. Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens, insbesondere seelsorgerische Tätigkeiten und Massnahmen zur Konfliktprävention*

Der Evangelische Kirchenrat Graubünden stellt erfreut fest, dass Seelsorge als „Massnahme zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens“ verstanden und anerkannt wird. Die Formulierung des Revisionsvorschlags, dass Seelsorge „an Dritte übertragen“ wird, hält er jedoch für problematisch. Eine Aufgabenübertragung bedeutet, dass die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe ausgelagert und in der Regel Privaten übergeben wird. Nach Art. 178 Abs. 3 BV hat der Bund die Möglichkeit, *Verwaltungsaufgaben* an Dritte, speziell Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts zu übertragen, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Die mit Seelsorge immer mehr oder weniger deutlich zusammenhängende religiöse Dimension verbietet es, seelsorgliches Handeln zu den Verwaltungsaufgaben in herkömmlichem Sinn und Verständnis zu rechnen. Als wesentlicher Aufgaben- und Handlungsbereich von Kirchen und weiteren Religionsgemeinschaften gehört seelsorgliche Tätigkeit wesentlich zur Glaubensausübung und wird als solche durch Art. 15 BV geschützt. Daraus ergeben sich die nachfolgenden Konsequenzen:

- Angelegenheiten, die das Grundrecht der Religionsfreiheit betreffen, können grundsätzlich weder von einer staatlichen Behörde geregelt noch Dritten übertragen werden, die durch diese eingesetzt werden.
- Da Seelsorge ein wesentlicher Bestandteil der Wahrnehmung des Grundrechtes der Religionsfreiheit ist, kann ihr nicht die Aufgabe zugewiesen werden, einen Beitrag zur Erfüllung staatlicher Sicherheits- und Ordnungsaufgaben zu leisten, weder primär noch sekundär noch subsidiär.
- Da seelsorgliche Tätigkeit sich einzig nach den Bedürfnissen von Personen richtet, die seelische Unterstützung benötigen, kann sich Seelsorge nicht nach den Interessen Dritter richten oder auf die Erfüllung staatlicher Aufgaben ausgerichtet werden.
- Die Bestimmungen in Abs. 3 und insbesondere Abs. 4 in Bezug auf Qualitätsstandards und regelmässige Qualitätskontrollen sowie in Abs. 5, sofern und soweit diese für seelsorgliche Tätigkeit gelten sollen, sind als verfassungswidrig zu beurteilen.
- Seelsorge kann und darf konsequenterweise nicht im Kontext von Art. 25 c Abs. 2 geregelt werden. Der Evangelische Kirchenrat Graubünden regt an, seelsorgliche Betreuung in einer eigenen Bestimmung adäquat zu regeln und dabei der folgenden Überlegung zu Art. 25 c Abs. 7 (Übertragung von Aufgaben an Dritte) Rechnung zu tragen.

#### **Artikel 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte – Absatz 7**

Abgesehen davon, dass Seelsorge nicht zu den an Dritte übertragbaren Aufgaben zu rechnen ist, ist zur Finanzierung Folgendes zu bedenken:

Der Bund soll exklusiv Seelsorge von Religionsgemeinschaften finanzieren, die keine Kirchensteuern erheben dürfen. Die Anwendung dieses Kriteriums ist sachfremd. Sie führt dazu, dass mit einer partikularen Abgeltung von seelsorgerlichen Tätigkeiten die staatliche Pflicht zu religiöser Neutralität verletzt wird. Ausserdem wird eine solche Regelung den von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Finanzierungssituationen nicht gerecht. Sie erweist sich als untauglich und ist mit dem Willkürverbot nicht vereinbar. Für den Evangelischen Kirchenrat Graubünden folgt daraus, dass auf den zweiten Satz von Art. 25 c Abs. 7 und die damit verbundene Einschränkung seelsorglicher Tätigkeit zu verzichten ist. Die Thematik der Abgeltung seelsorglicher Leistungserbringung ist in einem neuen Gesetzesartikel zu regeln.

**VORSCHLAG/ANTRAG:**

**Artikel 25c<sup>bis</sup> Seelsorgliche Betreuung (neu)**

In Abstimmung mit andern Landeskirchen befürwortet und unterbreitet der Evangelische Kirchenrat Graubünden den folgenden Vorschlag für einen neuen Art. 25 c<sup>bis</sup>:

*<sup>1</sup> Das SEM sorgt für die Respektierung des Rechts auf Glaubens- und Gewissensfreiheit in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen. Zu diesem Zweck unterstützt es Religionsgemeinschaften in ihrer Aufgabe der seelsorglichen Beratung und Betreuung von Asylsuchenden und Personal. Der Bundesrat regelt die Abgeltung der mit dieser Aufgabe verbundenen Kosten sowie Einzelheiten in einer Verordnung.*

**Begründung:**

Seelsorge ist nicht als Verwaltungsfunktion, sondern als Betreuungsaufgabe zu verstehen und ist deshalb losgelöst von Verwaltungsaufgaben zu regeln.

Die weiteren revisionsbedürftigen Bereiche insbesondere der Eingriffsverwaltung, des Disziplinarwesens und der Gefährdungsprävention sind aus Sicht des Kirchenrates unbestrittenermassen nötig.

Die Besonderheit des kirchlichen Wirkens in den Bundeszentren verlangt jedoch eine eigene, adäquate Regelung für die Seelsorge. Seelsorgliche Tätigkeit soll auf die Verletzungen von Asylsuchenden eingehen und deren besondere Verletzlichkeit berücksichtigen. Ähnlich wie in Spitälern, psychiatrischen Kliniken oder Justizvollzugsanstalten hat auch in der Betreuung Asylsuchender das Personal sehr anspruchsvollen Aufgaben gerecht zu werden, so dass auch auf dessen Seite Bedarf an seelsorgerlicher Unterstützung bestehen kann, weshalb eine Ausweitung der Zielgruppe als sinnvoll erscheint.

Die Frage der Finanzierung bzw. Abgeltung seelsorglicher Tätigkeit durch verschiedene Religionsgemeinschaften ist in diesem Regelungszusammenhang aufzunehmen und vorzugsweise auf dem Verordnungsweg zu regeln.

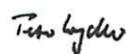
Der Evangelische Kirchenrat Graubünden hofft, mit seiner Stellungnahme einen Beitrag zur Optimierung des Revisionsvorhabens zu leisten, und dankt Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie seinen Überlegungen und Anregungen schenken. Er bittet Sie um wohlwollende Prüfung und Übernahme seiner Anliegen in die Revisionsvorlage. Bei Rückfragen zu dieser Stellungnahme steht Kirchenrat Dr. iur. Frank Schuler, Vorsteher des Departements 2 – Strukturelles und Rechtsfragen, gerne zur Verfügung ([frank.schuler@gr-ref.ch](mailto:frank.schuler@gr-ref.ch), Tel. 081 258 38 15).

Freundliche Grüsse

EVANGELISCHER KIRCHENRAT GRAUBÜNDEN



Erika Cahenzli-Philipp  
Präsidentin



Peter Wydler  
Aktuar



**Public Affairs Office**

**Stiftung Heilsarmee Schweiz | Laupenstrasse 5, 3008 Bern**

christine.volet@heilsarmee.ch | Tel +41 (0)31 388 0507, Mobil +41 (0)79 137 63 68

Spendenkonto 30-444222-5

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Per Email an:

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 2. Mai 2023

chv

## **Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben am 25. Januar 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) eröffnet. Wir danken ihnen, für diese Möglichkeit uns zur Vorlage zu äussern. Wir beschränken unsere Stellungnahme auf das Thema der Seelsorge für Asylsuchende.

Wir begrüssen es, dass die Asylseelsorge, nun einen Platz in das AsylG findet, und dass damit auch für deren Rolle und langfristige Finanzierung eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird.

Wir nehmen mit Freude zur Kenntnis, dass der Bund den Mehrwert der Asylseelsorge anerkennt.

### **Art. 25c Abs. 2 Bst. b:**

- Die Tatsache, dass die Asylseelsorge als ein wichtiges Mittel für die Gestaltung des Zusammenlebens und des Alltags in den Zentren des Bundes, inklusive im Bereich der Gewaltprävention, wahrgenommen wird, ist ein positiver Effekt dieses Angebotes.
- Allerdings finden wir ungeeignet, dass die gesetzliche Grundlage für die Asylseelsorge unter dem Ziel der „Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen“ und als „Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens“ (Art. 25c Abs. 2 Bst. b) vorgesehen wird. Seelsorge darf nicht das Ziel der Disziplinierung und der Aufrechterhaltung u. Durchsetzung der geltenden Asylpolitik, haben. Seelsorge soll dem persönlichen Wohlbefinden der Asylsuchenden helfen. Sie soll es den Asylsuchenden zudem ermöglichen, ihre Religion- und Glaubensfreiheit auszuüben, im Sinne des Art. 15 BV und Art. 9 EMRK. Dass von der Asylseelsorge erwartet wird, dass sie im Sinne der Förderung des Zusammenlebens und der Konfliktprävention ausgeübt wird, ist allerdings nachvollziehbar und könnte aus unserer Sicht auch als Teil des Pflichtenhefts festgehalten werden.
- Hingegen schlagen wir vor, das Seelsorge Angebot von der Unterstellung unter das obengenannte Ziel zu lösen, und es in einem separaten Paragraphen des Art. 25c Abs.2 aufzuführen, als unabhängiges Angebot der Kirchen und Religionen, vom Bund sichergestellt wird.

### **Art. 25c Abs. 7**

- Es ist wichtig und zeitgemäss, dass die Asylseelsorge in Zukunft für Vertretende aus allen religiösen Gemeinschaften zugänglich ist, die die gesetzlichen Vorschriften erfüllen, und die somit beitragen können, die Nachfrage zu decken. Aus diesem Grund, begrüßen wir es sehr, dass in der Vorlage vorgesehen wird, dass die seelsorgerischen Tätigkeiten auch durch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften wahrgenommen werden kann (Art. 25c Abs. 7).
- Die Armeeseelsorge ist hier schon einen Schritt voraus und arbeitet vorbildlich mit Seelsorgenden aus allen grossen Konfessionen, die in der Schweiz repräsentiert sind, zusammen. Sie ist seit wenigen Jahren auch für Mitglieder des Freikirchenverbandes zugänglich, bei dem die Heilsarmee Mitglied ist. Diesen erweiterten Zugang auch in Asylzentren zu ermöglichen, begrüßen wir.
- Der Vorschlag, dass religiöse Gemeinschaften die Kirchensteuer erheben, ipso facto keine Abgeltung erhalten dürfen, scheint uns allerdings als nicht zielführend und möglicherweise diskriminierend zu sein. Die staatliche Erhebung von Kirchensteuer ist nicht mit der Kostenerstattung für religiöse Dienstleistungen in Zentren des Bundes verbunden.
- Die Frage der Finanzierung von Seelsorgeangeboten muss geklärt werden, und wir schlagen vor, dass dies in einer späteren Verordnung des Bundes geregelt wird.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für allfällige Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse,



Henrik Andersen  
**Stiftungsratspräsident**



Daniel Imboden  
**CEO**

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz  
Hirschengraben 74  
CH 8001 Zürich

jrs-schweiz.ch  
christoph.albrecht@jesuiten.org  
+41 44 266 21 26

Zürich, 30. April 2023

## **Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Asylgesetzes: Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes**

### **1. Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) zu äussern. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz lehnt die Gesetzesänderung ab. Unserer Ansicht nach erlaubt die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht, die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu verhindern.

Trotz unserer Ablehnung der Gesetzesänderung wollen wir auf bestimmte Punkte eingehen, denn manche Bestimmungen der vorliegenden Gesetzesänderung sind besonders besorgniserregend, und wir fürchten, dass die problematische Praxis der Gewaltanwendung neu auf Gesetzesebene legitimiert wird.

Die in der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffenen Punkte sollen nicht als Zustimmung verstanden werden.

### **2. Grundsätzliches**

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gegenüber asylsuchenden Menschen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. Aus unserer Sicht hat das SEM die Schlussfolgerungen von Alt-Bundesrichter zu leicht interpretiert und die vorgeschlagene Gesetzesänderung verhindert weitere Gewaltvorfälle in Bundeszentren nicht. Wir bedauern besonders, dass das sich SEM

mit der Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden stellt. Schon die gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen schwer. Von unserer täglichen Arbeit und vom Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wissen wir allerdings, dass weitere Vorfälle passiert sind, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde gehoben hätten. Sei es aus Angst vor Konsequenzen auf ihr Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich hätten wenden müssen, sei es wegen mangelnder Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt, d.h. nicht, nach Plan und konsequent. Dass die Gewalt in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist eine absolute Minimalanforderung, und man darf den *systemischen* Charakter dieser Gewalt nicht ausblenden. Die Gewalt in den Asylbundeszentren ist in dem Sinne *systemisch*, dass sie durch strukturelle Bedingungen erlaubt und sogar gefördert wird. Die Art, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist, zeigt, dass asylsuchende Menschen vor allem als potenziell gefährlich wahrgenommen werden. Dabei müsste eher betrachtet werden, dass es sich um Menschen handelt, die in die Schweiz gekommen sind, um Schutz zu suchen. Und der Umstand, dass es faktisch fast keine sicheren Fluchtwege gibt, um sich in Europa, ja in der Schweiz in Sicherheit zu bringen, führt dazu, dass asylsuchende Menschen meistens eine lange und gefährliche Reise hinter sich haben, die in nicht wenigen Fällen zur Traumatisierungen führt. Dabei muss im Auge behalten werden, dass die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit darstellt. Nur auf dieser Grundlage ist die Realisierung der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind, braucht es eine grundlegend neue Überlegung des Unterbringungskonzepts, sowie des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt.

Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben. Aus dem erläuternden Bericht des SEM ergibt sich, dass auf die Umsetzung einer wichtigen Zahl von Oberholzers Empfehlungen aus

finanziellen Gründen verzichtet wird. Das führt uns zur Schlussfolgerung, dass dem SEM wenig an der körperlichen und psychischen Unversehrtheit von Asylsuchenden liegt.

Dass für das SEM die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im vorliegenden Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen, enttäuscht uns sehr. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. Dies kritisch zu hinterfragen wäre ein wichtiger Schritt, um die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu bewältigen.

**Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.**

Zudem sollten Asylsuchenden nicht in abgelegenen Sammellagern, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren, in unmittelbarer Nähe der Gesellschaft untergebracht werden.

Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Die heutige Unterbringungsart begünstigt und legitimiert gewalttätige Auseinandersetzungen zum Schaden höchst vulnerabler Personen.

### **3. Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Nach Ansicht des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes sollten Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt, durchgeführt werden dürfen, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. Ausserdem sollte allen Asylsuchenden ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

Die Durchsuchung der Personen für die Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) ist unangemessen. Die Asylsuchenden sollten jederzeit

in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen, Anwältinnen und Anwälten vorzulegen.

#### **4. Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)**

##### **4.1. Aufgaben des SEM (Absatz 1)**

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes müsste **der Zugang zur medizinischen Versorgung** ebenfalls in dieser Liste enthalten sein. Diese wichtige Aufgabe ist im Gesetzesentwurf als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, ausdrücklich erwähnt (vgl. Art. 25c Abs. 1 Bst. c E-AsylG). Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass nötige medizinische Handlungen Asylsuchenden aus Spargründen verweigert werden.

Vorschlag Absatz 1: Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:

***d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.***

##### **4.2. Anwendung von Zwang (Absatz 2)**

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplinar massnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem Klima der Gewalt, das Eskalationen fördert. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Eine Ausbildung zur Deeskalation muss bei jeder Sicherheitskraft stattfinden.

##### **4.3. Verweis auf ZAG (Absatz 3)**

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Ebenso **müsste der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray untersagt sein**.

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen müsste dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen und muss in einem Bericht schriftlich dokumentiert werden.

## **5. Disziplarmassnahmen (Art. 25a E-AsylG)**

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst begrüsst, dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für disziplinare Massnahmen geschaffen wird. Die Kompetenz zur Verhängung von Disziplarmassnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer dem SEM zugeschrieben sein.

### **5.1. Umstände, die zur Verhängung einer Disziplarmassnahme führen können (Absatz 1)**

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplarmassnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplarmassnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren 24/7 Mitarbeitende des SEM vor Ort sind, was der Jesuiten-Flüchtlingsdienst begrüssen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich Disziplarmassnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral. Zudem empfiehlt der Jesuiten-Flüchtlingsdienst, dass sich Disziplarmassnahmen auf Erwachsene beschränken. Für Minderjährige braucht es allenfalls pädagogische Massnahmen, die in Abstimmung mit Sozialpädagoginnen bzw. -pädagogen festgelegt werden.

### **5.2. Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Absatz 2 enthält eine Liste der Disziplarmassnahmen, die gegenüber Bewohner:innen der BAZ angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint unangemessen. Obwohl Beschäftigungsprogramme schlecht entlohnt werden, zeigen sie eine positive Wirkung für die betroffenen Person; ihre Verweigerung für Disziplinierungszwecke scheint daher eher kontraproduktiv.

Die Einschränkung von sozialen Leistungen als disziplinare Massnahme ist nicht verhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplarmassnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Bst. c muss gestrichen werden.

Bst. d ist unklar formuliert. Wo sollte die Person in einem solchen Fall übernachten? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet wird, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Nicht alle BAZ verfügen über eine solche Infrastruktur. Aufgrund der Unklarheit muss Bst. d gestrichen werden.

### **5.3. Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)**

Die neue Verfahrensgarantien sind zu begrüssen, vor allem, die Möglichkeit nach rechtlichem Gehör. Wichtig ist dabei, dass alle Entscheide schriftlich begründet und in einer Sprache, die für die betroffene Person verständlich ist, eröffnet werden. Ausserdem müssen alle angeordneten Disziplinar-massnahmen in einem Register aufgeführt werden, was eine unabhängige Kontrolle erlauben kann, durch die NKVF, zum Beispiel.

### **5.4. Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens (Absatz 4)**

Im vorgeschlagenen Absatz 4 wird nicht klar, wer die Beschwerdeinstanz im SEM ist. Ausserdem muss die Beschwerdeinstanz jedenfalls vom SEM unabhängig sein. Und Asylsuchenden muss systematisch und klar verständlich kommuniziert werden, dass sie Beschwerde einreichen können und wie sie das tun können.

## **6. Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)**

### **6.1. Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

Geklärt wird im Vorschlag, dass es dafür eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Diese darf nicht anders abwendbar sein als durch Vorübergehende Festhaltung. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM von beauftragten Dritten durchgeführt, was Alt-Bundesrichter Oberholzer explizit nicht empfiehlt. Aus unserer Sicht ist das unangemessen. Der Empfehlung Oberholzers ist zu folgen.

Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen.

Hinsichtlich der «geeigneten Ausbildung» werden die anzustrebenden Standards nicht ausformuliert, obwohl Oberholzer ausführlich auf den Unterschied zwischen polizeilicher Ausbildung und derjenigen von Sicherheitsangestellten hinweist.

## **6.2. Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung**

Verlangt werden muss, dass die Vorübergehende Festhaltung das letzte Mittel in einem Konflikt darstellt. Es muss vorgeschrieben werden, dass vor einer solchen Festhaltung ein Gespräch mit der betroffenen Person stattfinden und die Festhaltung angedroht werden muss. Das kann allenfalls zur Deeskalation beitragen.

## **6.3. Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger**

Weiter muss die vorläufige Festnahme nicht nur bis zum Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich bereits aus der Kinderrechtskonvention der UNO.

## **7. Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)**

### **7.1. Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)**

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist nach Auffassung des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes weiterhin problematisch. Wir lehnen sie weiter ab. Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält fest, dass das Geschäftsfeld privater Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet ist. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst ist deshalb der Auffassung, dass in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte generell verzichtet werden muss.

Es braucht zudem eine klare Gesetzesgrundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen asylsuchende Personen. Sogar wenn diese nur von Beamten des SEM vorgenommen werden, geschehen regelmässig exzessive gewalttätige Übergriffe in die Grund- und Menschenrechte, wie es zum

Beispiel immer wieder bei zwangsweisen Ausschaffungen geschieht. Den besten Schutz der Grundrechte garantiert nicht ein grosses Polizeiaufgebot, sondern ein erhöhter Betreuungsschlüssel, somit mehr und besser ausgebildetes Betreuungspersonal.

Deswegen darf nicht die Zwanganwendung im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen. Wie einleitend erwähnt wurde, müssen im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und eine würdige Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte stehen. Der Betreuungsschlüssel muss viel stärker erhöht und auf Sozialarbeit ausgerichtet sein. Damit kann sogar Sicherheitspersonal eingespart werden.

## **7.2. Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)**

Dass solche im Gesetz vorgesehen werden, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Für die inhaltlichen Anforderungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Überlegungen im Bericht von Niklaus Oberholzer.

## **7.3. Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)**

In Absatz 2 Bst. C wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert von Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben. Die Seelsorge muss eher als ein Mittel gesehen, das die Glaubensfreiheit ermöglicht, die in der Verfassung verankert ist.

## **8. Weitere Änderungen des AsylG**

### **8.1. Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)**

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz begrüsst die explizite Kompetenzzuweisung an das EJPD als Verordnungsgeber.



**Der Präsident**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
EJPD

Per E-Mail:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 24. Februar 2023

**Stellungnahme der KKPKS zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS) bedankt sich für die Möglichkeit, zu obengenannter Vernehmlassung Stellung nehmen zu können.

Die KKPKS begrüsst es sehr, dass im Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes (E-AsylG) ein neuer Abschnitt «Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen» eingeführt wird und die wichtigsten Aufgaben des SEM, welche dieses in den Zentren des Bundes und den Flughäfen wahrnimmt, auf gesetzlicher Stufe und detailliert geregelt werden.

Seitens der KKPKS wird insbesondere Art. 25b E-AsylG bez. der vorübergehenden Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr begrüsst. Auch bei einer kurzen Festhaltung handelt es sich grundsätzlich nicht um einen allzu leichten Eingriff in die Bewegungsfreiheit, weshalb die Überführung der Regelung von der Verordnungsstufe (bisher Art. 29a VO-EJPD) in ein formelles Gesetz als sinnvoll und folgerichtig erachtet wird. Die KKPKS betont erneut, dass die maximale 2-Stunden-Regel nur für den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen gilt. Es soll nicht schleichend ein Präjudiz für eine Verkürzung der polizeilichen Anhaltungsdauer gemäss Art. 215 Abs. 1 StPO (< 3 Stunden) darstellen.

Explizit unterstützen wir weiter Art. 25c Abs. 2 E-AsylG, womit die Übertragung an Dritte von Aufgaben im Bereich der Sicherheit und Ordnung in den Zentren und an den Flughäfen sowie die Anforderungen an die beauftragten Dritten und deren Kompetenzen auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Freundliche Grüsse

Der Präsident

Mark Burkhard, Kdt Polizei Basel-Landschaft

Kopie z.K.:

- Mitglieder KKPKS und GS KKJPD



A l'attention de Madame la Conseillère fédérale  
Elisabeth Baume-Schneider  
Département fédéral de justice et police

Par email :

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Genève, le 27 avril 2023

**Projet de prise de position concernant la révision partielle de la loi sur l'asile mise en procédure de consultation le 25 janvier 2023**

Madame la Conseillère fédérale,

Par la présente, nous vous remercions de nous avoir permis de prendre position sur la révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) soumise en consultation par le Conseil fédéral en date du 25 janvier.

Dans le cadre de la Plateforme romande œcuménique Asile – Migration qui regroupe les aumôniers accompagnant les réfugiés et requérants d'asile ainsi que leur responsable des Eglises protestantes, catholique chrétienne et catholique romaine, nous avons eu l'occasion d'examiner ce projet et de le confronter à la réalité concrète des aumôniers et aumônières travaillant dans les centres de la Confédération pour les requérants d'asile (ci-après CFA).

Responsables, pour nos Eglises respectives, de l'engagement des aumôniers dans les CFA, nous veillons à une bonne collaboration entre les responsables des CFA et nos aumôniers pour le bien des requérants d'asile résidents dans les CFA. Nous travaillons dans un esprit de partenariat avec le SEM et nous veillons à faire perdurer ce climat constructif.

Nous saluons le fait que le projet de loi fasse une place à l'aumônerie et que le rapport explicatif souligne la pertinence du travail de ces aumôniers. Nous sommes particulièrement heureux que la présence d'aumôniers musulmans soit garantie sur le long terme après l'évaluation positive du projet pilote de 2022.

CONSEIL DU CONSISTOIRE

RUE GOURGAS 24 · CP 73 · 1211 GENEVE 8 · T 022 552 42 37 · EPG.CH

[EVA.DIFORTUNATO@PROTESTANT.CH](mailto:EVA.DIFORTUNATO@PROTESTANT.CH)

Les activités d'aumônerie, qu'elles soient menées par des aumôniers catholiques, protestants ou musulmans, « participent » à la médiation interculturelle et « contribuent » à la prévention de la violence comme le décrit le rapport explicatif. Toutefois nous tenons à préciser que ces conséquences positives ne sauraient en contenir les buts.

C'est pourquoi nous tenons à rappeler ces buts. Quand nous mandatons des aumôniers nous leur demandons d'accompagner des personnes dans la globalité de leur être. Comme nous le précisons dans l'image directrice que nos organes nationaux ont établie en 2003 et révisée en 2009, l'aumônerie est ouverte au dialogue envers toute personne, elle prend au sérieux les propos des requérants d'asile, elle les encourage à prendre conscience d'eux-mêmes et de leurs ressources afin qu'ils puissent mieux s'orienter et prendre des décisions adéquates.

Plus fondamentalement le SEM ne peut pas déléguer des tâches qui ne lui incombent pas. Il appartient à l'Etat de garantir la liberté religieuse comme cela est prévu à l'article 15 de la Constitution fédérale. Le SEM doit donc assurer l'accès à des activités d'aumônerie, mais il ne peut ni définir le contenu de ces tâches ni en déléguer l'organisation.

En conséquence nous vous demandons de **supprimer le paragraphe Art. 25c, al. 2, lettre b.** tel que prévu dans l'avant-projet qui nous est soumis.

Une autre mention des activités d'aumônerie est faite à l'Art. 25 c, al. 7 du projet mis en consultation. Il y est envisagé que le SEM indemnise uniquement les communautés religieuses « qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique ». Cette disposition ignore la grande diversité des relations Eglise-Etat dans les 26 cantons et les règles financières qui en découlent. Dès lors la mise en œuvre d'une telle disposition relèverait du casse-tête. Comme déjà relevé, il est bon que des aumôneries musulmanes soient actives dans les centres de la Confédération et que celles-ci puissent être soutenues. Mais cela ne doit pas provoquer un chaos juridique et entrer en contradiction avec le fédéralisme.

Compte-tenu de ces quelques réflexions, nous vous proposons donc de **supprimer les passages qui mentionnent les aumôneries de l'article 25c et d'élaborer un nouvel article spécifiquement dédié à ces services que nous offrons et continuerons d'offrir aux personnes résidant dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports.**

*Cet article devrait comprendre les éléments suivants :*

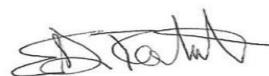
- *Le SEM garantit la liberté de religion dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports*
- *A cette fin le SEM soutient les communautés religieuses afin que celles-ci y mettent à disposition des activités d'aumônerie*
- *Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance*

Pour d'autres développements argumentatifs, nous vous renvoyons à la prise de position qui vous est adressée par l'Eglise évangélique réformée de Suisse, la Conférence des évêques suisses, l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse et l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive. Nous soutenons pleinement cette prise de position commune.

En ce qui concerne les autres points en révision relatifs aux questions de sécurité, nous soulignons la nécessité d'aller au-delà d'un formalisme juridique, certes nécessaire, mais qui ne saurait couvrir toutes les réalités humaines. Les aumôniers dans les centres de la Confédération restent inquiets pour la sécurité des requérants et du personnel. Ils constatent qu'il reste des lacunes dans la formation et l'encadrement du personnel engagé par les entreprises mandatées par le SEM. Or, cela est décisif pour la qualité des relations humaines, du bien-être des habitants des centres et du climat qui y règne. Introduire des médiateurs ou faire appel aux aumôniers ne permet pas d'apaiser les tensions si, en amont, on ne sait pas comment les éviter et les prévenir. A cet égard, la mise en œuvre pleine et entière des alinéas 3, 4, 5 de l'article 25c proposé est de première importance. Le SEM doit impérativement veiller à la qualité des services rendus par les organismes qu'il mandate. Pour le détail sur ces enjeux de sécurité, nous vous renvoyons aux prises de position de nos œuvres d'entraide présentes notamment au sein de l'OSAR.

En conclusion, avec les organismes nationaux de nos Eglises, nous vous recommandons, Madame la Conseillère fédérale, de traiter de manière séparée les activités d'aumônerie sur la base des arguments développées ci-dessus.

Dans l'attente, nous restons disponibles pour tout éclaircissement utile et vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, nos respectueuses salutations.



Eva Di Fortunato  
Présidente de l'EPG

CONSEIL DU CONSISTOIRE

RUE GOURGAS 24 · CP 73 · 1211 GENEVE 8 · T 022 552 42 37 · EPG.CH

[EVA.DIFORTUNATO@PROTESTANT.CH](mailto:EVA.DIFORTUNATO@PROTESTANT.CH)

Thalwil, 2. Mai 2023

## **VERNEHMLASSUNGSANTWORT VON NCBI SCHWEIZ UND DAS FLÜCHTLINGSPARLAMENT SCHWEIZ ÄNDERUNG DES ASYLGESETZES: SICHERHEIT UND BETRIEB IN DEN ZENTREN DES BUNDES**

### **1 Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) zu äussern. NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz lehnt die Gesetzänderung ab. Unserer Ansicht nach erlaubt die vorgeschlagene Gesetzänderung nicht, die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu verhindern.

Trotz unserer Ablehnung der Gesetzänderung wollen wir auf bestimmte Punkte eingehen: manche Bestimmungen der vorliegende Gesetzänderung sind besonders besorgniserregend, und wir fürchten, dass die problematische Praxis der Gewaltanwendung neu auf Gesetzebene legitimiert wird.

Dabei sollen in der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte nicht als Zustimmung verstanden werden.

### **2 Grundsätzliches**

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gegenüber asylsuchenden Menschen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die

Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. Aus unserer Sicht hat das SEM die Schlussfolgerungen von Alt-Bundesrichter zu leicht interpretiert und die vorgeschlagene Gesetzesänderung verhindert weitere Gewaltvorfälle in Bundeszentren nicht. Wir bedauern besonders, dass das sich SEM mit der Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden stellt. Schon die gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen schwer. Von unserer täglichen Arbeit und vom Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wissen wir allerdings, dass weitere Vorfälle passiert sind, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde gehoben hätten. Sei es aus Angst vor Konsequenzen auf ihr Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich hätten wenden müssen, sei wegen mangelnder Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt, d.h nicht, nach Plan und konsequent. Dass die Gewalt in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist eine absolute Minimalanforderung, und man darf den *systemischen* Charakter dieser Gewalt nicht ausblenden. Die Gewalt in den Asylbundeszentren ist in dem Sinne *systemisch*, dass sie durch strukturelle Bedingungen erlaubt und sogar gefördert wird. Die Art, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist, zeigt, dass asylsuchende Menschen vor allem als potenziell gefährlich wahrgenommen werden. Es muss dabei eher betrachtet werden, dass es sich um Menschen handelt, die in die Schweiz gekommen sind, um Schutz zu suchen. Und der Umstand, dass es faktisch fast keine sicheren Fluchtwege gibt, um sich in Europa, ja in der Schweiz in Sicherheit zu bringen, führt dazu, dass asylsuchende Menschen meistens eine lange und gefährliche Reise hinter sich haben, die nicht in wenigen Fällen zur Traumatisierungen führt. Dabei muss im Auge behalten werden, dass die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit darstellt. Nur auf dieser Grundlage ist die Realisierung der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind, braucht es eine grundlegend neue Überlegung des Unterbringungskonzepts, sowie des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt.

Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben. Aus dem erläuternden Bericht des SEM ergibt sich, dass auf die Umsetzung einer wichtigen Zahl von Oberholzers Empfehlungen aus finanziellen Gründen verzichtet wird. Das führt uns zur Schlussfolgerung, dass dem SEM die körperliche und psychische Unversehrtheit von Asylsuchenden kaum etwas wert ist.

Dass für das SEM die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im vorliegenden Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen, enttäuscht uns sehr. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. Dies kritisch zu hinterfragen wäre ein wichtiger Schritt, um die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu bewältigen.

**Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.** Zudem sollten Asylsuchenden nicht in abgelegenen Sammellagern, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren, in unmittelbarer Nähe der Gesellschaft untergebracht werden. Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Jede andere Unterbringungsart, so wie die heutige, birgt im Keim gewalttätige Auseinandersetzungen zum Schaden höchst vulnerabler Personen und legitimiert diese.

### **3 Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Nach Ansicht von NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz sollten Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt, durchgeführt werden dürfen, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. Ausserdem sollte allen Asylsuchenden ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

Die Durchsuchung der Personen für die Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) ist nach NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz unangemessen. Die Asylsuchende sollten jederzeit in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen und Anwäl:innen vorzulegen.

## **4 Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)**

### **4.1 Aufgaben des SEM (Absatz 1)**

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht von NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz müsste **der Zugang zur medizinischen Versorgung** ebenfalls in dieser Liste enthalten sein. Diese wichtige Aufgabe ist im Gesetzesentwurf als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, ausdrücklich erwähnt (vgl. Art. 25c Abs. 1 Bst. c E-AsylG). Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass nötige medizinische Handlungen Asylsuchenden aus Spargründen verweigert werden.

Vorschlag Absatz 1: Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:

***d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.***

### **4.2 Anwendung von Zwang (Absatz 2)**

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplinar massnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem Klima der Gewalt, das Eskalationen fördert. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Eine Ausbildung zur Deeskalation muss bei jeder Sicherheitskraft stattfinden.

### **4.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)**

NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Nach Ansicht von NCBI und

Flüchtlingsparlament Schweiz **muss der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray** analog zum Einsatz von Waffen **untersagt sein**.

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen und muss in einem Bericht schriftlich dokumentiert werden.

## **5 Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)**

NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz begrüsst, dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für Disziplinare Massnahmen geschaffen wird. Die Kompetenz zur Verhängung von Disziplinar massnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer dem SEM zugeschrieben sein.

### **5.1 Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinar massnahme führen können (Absatz 1)**

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinar massnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinar massnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren 24/7 Mitarbeitende des SEM vor Ort sind, was NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz begrüssen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich Disziplinar massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral. Zudem empfiehlt NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz, dass sich Disziplinar massnahmen auf Erwachsene beschränken. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen festgelegt werden.

### **5.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Absatz 2 enthält eine Liste der Disziplinar massnahmen, die gegenüber Bewohner:innen der BAZ angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung von NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint unangemessen. Obwohl Beschäftigungsprogramme schlecht entlohnt werden, zeigen sie eine positive Wirkung für die

betroffenen Person; ihre Verweigerung für Disziplinierungszwecke scheint daher eher kontraproduktiv.

Die Einschränkung von sozialen Leistungen als disziplinäre Massnahme ist nicht verhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Bst. c muss gestrichen werden.

Bst. d ist unklar formuliert. Wo sollte die Person in einem solchen Fall übernachten? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet wird, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Nicht alle BAZ verfügen über eine solche Infrastruktur. Aufgrund der Unklarheit, muss Bst. d gestrichen werden.

### **5.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)**

Die neue Verfahrensgarantien sind zu begrüessen, vor allem, die Möglichkeit nach rechtlichem Gehör. Wichtig ist dabei, dass alle Entscheide schriftlich begründet und in einer Sprache, die für die betroffene Person verständlich ist, eröffnet werden. Ausserdem müssen alle angeordneten Disziplinar massnahmen in einem Register aufgeführt werden, was eine unabhängige Kontrolle erlauben kann, durch die NKVF, zum Beispiel.

### **5.4 Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens (Absatz 4)**

Im vorgeschlagenen Absatz 4 wird nicht klar, wer die Beschwerdeinstanz im SEM ist. Ausserdem muss die Beschwerdeinstanz jedenfalls vom SEM unabhängig sein. Und Asylsuchenden muss systematisch und klar verständlich kommuniziert werden, dass sie Beschwerde einreichen können und wie sie das tun können.

## **6 Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)**

### **6.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

Geklärt wird im Vorschlag, dass es dafür eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Diese darf nicht anders abwendbar sein als durch Vorübergehende Festhaltung. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM von beauftragten Dritten durchgeführt, was Alt-Bundesrichter Oberholzer explizit nicht empfiehlt. Aus unserer Sicht ist das unangemessen. Der Empfehlung Oberholzers ist zu folgen.

Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen. Hinsichtlich der «geeigneten Ausbildung» werden die anzustrebenden Standards nicht ausformuliert, obwohl Oberholzer ausführlich auf den Unterschied zwischen polizeilicher Ausbildung und derjenigen von Sicherheitsangestellten hinweist.

## **6.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung**

Verlangt werden muss, dass die Vorübergehende Festhaltung das letzte Mittel in einem Konflikt darstellt. Es muss vorgeschrieben werden, dass vor einer solchen Festhaltung ein Gespräch mit der betroffenen Person stattfinden und die Festhaltung angedroht werden muss. Das kann allenfalls zur Deeskalation beitragen.

## **6.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger**

Weiter muss die vorläufige Festnahme nicht nur bis zum Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich bereits aus der Kinderrechtskonvention der UNO.

# **7 Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)**

## **7.1 Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)**

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist nach Auffassung von NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz weiterhin problematisch und wir lehnen sie weiter ab. Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält fest, dass das Geschäftsfeld privater Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht

auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet ist. NCBI und Flüchtlingsparlament Schweiz ist deshalb der Auffassung, dass in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte generell verzichtet werden muss.

Es braucht zudem eine klare Gesetzgrundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen asylsuchende Personen. Sogar wenn diese nur von Beamten des SEM vorgenommen werden, geschehen regelmässig exzessive gewalttätige Übergriffe in die Grund- und Menschenrechte, wie es zum Beispiel immer wieder bei zwangsweisen Ausschaffungen geschieht. Den besten Schutz der Grundrechte garantiert nicht ein grosses Polizeiaufgebot, sondern ein erhöhter Betreuungsschlüssel, somit mehr und besser ausgebildetes Betreuungspersonal.

Deswegen darf nicht die Zwanganwendung im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen. Wie einleitend erwähnt wurde müssen im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und eine würdige Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte stehen. Der Betreuungsschlüssel muss viel stärker erhöht und auf Sozialarbeit ausgerichtet sein. Damit kann sogar Sicherheitspersonal eingespart werden.

## **7.2 Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)**

Dass solche im Gesetz vorgesehen werden, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Für die inhaltlichen Anforderungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Überlegungen im Bericht von Niklaus Oberholzer.

## **7.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)**

In Absatz 2 Bst. C wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert von Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben. Die Seelsorge muss eher als ein Mittel gesehen, das die Glaubensfreiheit ermöglicht, die in der Verfassung verankert ist.

## **8 Weitere Änderungen des AsylG**

### **8.1 Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)**

Die explizite Kompetenzzuweisung an das EJPD als Verordnungsgeber begrüßen wir.

**Par e-mail uniquement  
([vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch))**

Secrétariat d'Etat aux migrations  
Quellenweg 6  
3003 Berne

Genève, le 2 mai 2023

**Procédure de consultation en lien avec la modification de la Loi sur l'asile (sécurité et exploitation dans les centres de la Confédération)**

Mesdames, Messieurs,

L'Ordre des avocats de Genève (ci-après : « l'ODAGE ») vous adresse ici sa prise de position dans le cadre de la procédure de consultation visée en marge.

En guise de préambule, l'ODAGE salue le fait que la modification de la Loi sur l'asile (ci-après : « LAsi ») permet de combler des lacunes au niveau des bases légales qui ont été mises en lumière par le rapport établi par l'ancien Juge fédéral Niklaus OBERHOLZER (ci-après : le « rapport OBERHOLZER »).

Il est en particulier bienvenu que des dispositions actuellement réglées dans l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (ci-après : « O-DFJP ») soient transposées dans la LAsi. Certaines des dispositions qui figuraient dans l'O-DFJP peuvent en effet porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes hébergées dans les centres de la Confédération. Il est donc important, sinon impératif, qu'un cadre légal plus clair et figurant dans une loi au sens formel soit mis en place.

L'ODAGE émet néanmoins un certain nombre de réserves s'agissant des modifications envisagées et en propose d'autres.

L'approche principalement sécuritaire prévue dans la modification de la LAsi doit être cadrée de manière stricte, avec une attention particulière portée au principe cardinal de la proportionnalité.

Il est en effet nécessaire de rappeler que les personnes en procédure d'asile, hébergées dans les centres de la Confédération, se trouvent dans une situation de vulnérabilité, à la recherche de la protection de la Suisse, et qu'elles doivent donc **avant tout** être protégées.

### 1. Fouille (art. 9 P-LAsi)

La modification envisagée transfère au niveau de la loi des dispositions déjà existantes dans l'O-DFJP, ajoutant aux catégories d'objets qui pouvaient jusqu'ici être recherchés (et saisis) aux termes de la LAsi, les documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure (al. 1 let. b), les armes et les accessoires d'armes (al.1 let. c), et les boissons alcoolisées (al. 1 let. d).

En tant que mesure policière, la fouille des personnes et de leurs effets personnels n'est justifiée que lorsqu'elle a pour but de maintenir ou rétablir une situation conforme au droit (art. 6 LUsC et 9 al. 1 LUsC). En ce sens, la fouille ne devrait pouvoir être effectuée qu'en cas de **soupçon concret** que la personne visée détient l'un ou plusieurs des objets listés, contrairement à ses déclarations. Ce principe devrait être ancré dans la LAsi, afin de pallier les risques d'abus par des pratiques de fouilles intempestives et systématiques qu'aucune cautèle légale ne permettrait de limiter.

Au demeurant, l'ODAGE estime qu'il faut renoncer à la possibilité de procéder à la fouille en vue de rechercher et de saisir des documents et des moyens de preuve déterminants pour la procédure. Les personnes en procédure d'asile doivent être en mesure de soumettre les documents et moyens de preuve aux acteurs de la protection juridique et/ou à leurs avocats, et libres d'organiser et de présenter les informations relatives à leurs motifs d'asile de manière contextualisée, dans le cadre de la procédure.

La recherche et la saisie anticipée d'une documentation extrêmement large constitue une ingérence disproportionnée dans le droit à la sphère privée des personnes en procédure d'asile. Les documents et moyens de preuve pouvant être déterminants pour la procédure d'asile touchent en effet principalement à des domaines éminemment personnels, relevant très souvent de la sphère intime. Une telle mesure ne paraît au demeurant pas nécessaire, les personnes en procédure d'asile subissant directement les conséquences d'un éventuel manquement à leur obligation de collaborer, ou l'insuffisance de preuves.

La let. b figurant à l'art. 9 P-LAsi devrait ainsi être supprimée, et la fouille plus généralement limitée à l'existence de soupçons concrets que la personne porte sur elle l'un des objets listés. Une fouille systématique et préventive n'est pas admissible.

### 2. Tâches du SEM en matière d'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 P-LAsi)

Le rapport OBERHOLZER avait mis en lumière une lacune au niveau des bases légales, le SEM n'étant pas formellement habilité à faire usage de la contrainte et de mesures policières, comme l'exige l'art. 7 de la Loi sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (LUsC). L'ODAGE trouve positif qu'une liste **exhaustive** – selon le rapport explicatif – des situations justifiant un recours à la contrainte soit prévue à l'art. 25 al. 2 P-LAsi.

Pour les cas de **fouille**, comme indiqué ci-dessus, l'usage de mesures de contrainte devrait toutefois être limité aux cas de **soupçon concret** que la personne est en possession d'objets listés à l'art. 9 al. 1 let. c à e P-LAsi. Le recours à la contrainte ne devra par ailleurs intervenir qu'en cas d'absolue nécessité.

En ce qui concerne les **mesures disciplinaires**, l'usage de la contrainte et le recours à des mesures policières devra être en tout temps conduit dans le plus strict respect de la proportionnalité. Dans ce contexte, il serait opportun de prévoir une obligation pour le SEM d'établir un rapport dans chaque cas où la contrainte ou des mesures policières ont été utilisées. De tels rapports permettraient de limiter les pratiques abusives et pourraient être consultés dans le cadre d'investigations sur des cas spécifiques. Cela correspond d'ailleurs à la recommandation n°5 du rapport OBERHOLZER.

### 3. Mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi)

L'ODAGE salue la volonté de régler les mesures disciplinaires dans la LAsi. Est également salué l'abandon des mesures disciplinaires critiquées qu'étaient le refus de sortie et l'exclusion du logement pour une durée maximale de 24 heures (art. 25 al. 1 let. b et e O-DFJP).

Des réserves doivent néanmoins être formulées s'agissant de la nouvelle forme d'exclusion « de tous les locaux normalement accessibles aux requérants », pouvant aller jusqu'à 72h (art. 25a al. 2 let. d P-LAsi). Formulée de manière vague, cette mesure devrait être supprimée. Il existe un risque conséquent que cette mesure soit appliquée de manière analogue à l'ancienne exclusion du centre, au demeurant pour une période encore plus longue (trois jours et non plus 24 heures). La personne se trouverait ainsi démunie, sans accès aux moyens les plus élémentaires de subsistance, en violation des garanties minimales d'existence qui doivent lui être accordées (art. 12 Cst.).

À la connaissance de l'ODAGE, aucune structure n'existe par ailleurs dans les centres de la Confédération pour offrir une solution alternative aux personnes contre lesquelles une telle mesure serait prononcée. La possibilité d'interdire l'accès à certains locaux est par ailleurs d'ores et déjà prévue (art. 25a al. 2 let. a P-LAsi), proportionnée et suffisamment apte à atteindre les buts disciplinaires visés.

Finalement, l'introduction d'une nouvelle mesure disciplinaire permettant d'interdire de participer à des programmes d'occupation (art. 25a al. 2 let. b P-LAsi) ne semble pas opportune du point de vue de l'ODAGE, étant donné l'effet positif de l'occupation sur les personnes et sa valeur de prévention de conflits.

En ce qui concerne les **garanties procédurales**, plusieurs nouveautés sont à saluer, en particulier, le fait que le SEM doit accorder le droit d'être entendue à la personne sanctionnée et lui notifier une décision motivée en indiquant les voies de recours. L'ODAGE recommande néanmoins d'enlever l'indication que la décision est « en principe » écrite (art. 25a al. 3 P-LAsi). La remise d'une décision écrite doit intervenir systématiquement, avec **traduction** dans une langue comprise par la personne destinataire de la décision.

S'agissant des **voies de recours**, le délai de trois jours pour s'opposer à une mesure disciplinaire étant particulièrement court, la procédure de recours doit être simple et l'accès à la protection juridique garanti (notamment en cas d'exclusion des locaux du centre de la Confédération, cf. art. 25a, al. 2 let d).

Contre le prononcé de mesures disciplinaires, le projet de modification de la LAsi prévoit une instance unique de recours, interne au SEM, avec une exception s'agissant de l'assignation à un centre spécifique, contestable devant le Tribunal administratif fédéral (« TAF »).

Dans ce contexte, l'art. 25a P-LAsi introduit également un nouveau renvoi à l'art. 107, al. 1 LAsi. L'assignation à un centre spécifique, considéré comme une décision incidente, ne peut être contestée qu'*a posteriori*, dans le cadre d'un éventuel recours contre la décision finale. Or, dans un arrêt de 2019, le TAF avait conclu qu'un recours contre une telle décision incidente devait être possible au maximum 30 jours après le prononcé d'une assignation à un centre spécifique, si une décision d'asile n'était pas notifiée dans ce délai. Selon l'ODAGE, ce principe devrait être ancrer dans la loi<sup>1</sup>.

Au demeurant, l'ODAGE considère problématique que la seule instance de recours contre les mesures disciplinaires soit interne au SEM, autorité ayant prononcé de telles mesures. Une instance neutre et indépendante devrait être mise en place, à l'image des services de signalement externes faisant actuellement l'objet de projets pilotes auprès des centres de la Confédération de Bâle et de Zürich.

Concernant finalement l'exclusion jusqu'à 72h des locaux du centre de la Confédération, à laquelle l'ODAGE propose de renoncer, un recours au TAF serait en tout état nécessaire. En effet, de manière analogue, l'exclusion du centre pour une période supérieure à 8h est actuellement attaquable devant le TAF (art. 28 al. 2 O-DFJP, avec référence à l'art. 26 al. 1, 2<sup>ème</sup> phrase O-DFJP).

---

<sup>1</sup> Arrêt du TAF F-1389/2019 du 20.04.2020, c. 7.10 et 7.11.

#### 4. **Rétention provisoire (art. 25b P-LAsi)**

Portant atteinte aux droits fondamentaux, la rétention provisoire – entrée en vigueur le 15 janvier 2023 dans l'O-DFJP – nécessite un cadre légal clair et précis. Il s'agit d'une mesure policière comportant une restriction, voire une privation de liberté. La mesure ne devra ainsi être mise en œuvre que de manière extraordinaire, pour le seul temps limité que la police arrive, le temps maximum de deux heures devant être un plafond absolu. Une attention particulière sera par ailleurs portée au respect du principe de proportionnalité.

À ce sujet, l'ajout concernant l'obligation pour le SEM d'assurer que le personnel chargé de mettre en œuvre la rétention provisoire reçoive une formation adéquate est essentielle et à saluer, étant précisé que seules les personnes formées devraient être habilitées à mettre cette mesure en œuvre (art. 25 al. 3 P-LAsi et 8 LUSC).

Comme pour les mesures disciplinaires, une voie de recours doit être prévue contre une telle mesure, de manière préférable au TAF, vu la gravité de l'atteinte. En tout état, une information écrite devrait également être remise à la personne faisant l'objet d'une telle mesure, comportant l'indication des voies de droit lui permettant de la contester *a posteriori* (art. 25a PA).

Par ailleurs, la rétention provisoire de toute personne mineure (et non seulement celle des mineurs de moins de 15 ans comme proposé) devrait être interdite.

#### 5. **Délégation de tâches de sécurité à des tiers (art. 25c P-LAsi)**

L'ODAGE soutient la volonté de régler de manière claire les principes de la délégation de tâches relevant du domaine de la sécurité, en particulier s'agissant des exigences de formation et de l'obligation pour le SEM d'effectuer régulièrement des contrôles de qualité. L'ordonnance devra être détaillée et précise à ce sujet, afin de cadrer les contrats à conclure avec les entreprises de sécurité.



L'ODAGE considère finalement qu'il serait essentiel de développer, de manière parallèle à ces bases légales, des mécanismes de rapports, suivi et contrôle qui permettrait, d'une part, l'investigation d'épisodes de violence spécifiques se vérifiant dans les centres de la Confédération, et d'autre part, un monitoring externe réalisé par des instances nationales et/ou internationales.

Le travail d'analyse et de réflexion sur le fonctionnement des centres de la Confédération, en particulier s'agissant des abus dénoncés et ayant donné lieu au rapport OBERHOLZER, doit en effet demeurer un processus dynamique, afin que la Suisse soit en mesure d'assurer au mieux l'accueil et l'hébergement des personnes vulnérables qui invoquent des motifs d'asile et cherchent sa protection.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.



Roxane SHEYBANI  
Présidente de la Commission  
des droits humains



Miguel OURAL  
Bâtonnier

EINGANG GEVER SEM

2023 -04- 21

**Synodalrat**  
Geschäftsstelle

Hertensteinstrasse 30  
6004 Luzern  
+41 41 417 28 80 Telefon  
synodalrat@reflu.ch  
www.reflu.ch

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeide-  
partement EJPD  
z. Hd. Bundesrätin  
Elisabeth Baume-Schneider  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Luzern, 18. April 2023

## **Stellungnahme der Reformierten Kirche Kanton Luzern im Vernehmlassungsver- fahren zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) – Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Evangelisch-Reformierte Landeskirche des Kantons Luzern hat Kenntnis von dem laufenden Vernehmlassungsverfahren erlangt und möchte die Gelegenheit wahrnehmen, zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung zu nehmen. Seit Oktober 2022 ist im Kanton Luzern in Emmen eine temporäre Asylunterkunft in Betrieb.

Die Stellungnahme des Synodalrats nimmt Bezug auf die Art. 25c Abs. 2 lit. b und Art. 25c Abs. 7 des Entwurfs des neuen Asylgesetzes (AsylG), welche sich auf «Seelsorge» als Hauptaufgabe und Grundauftrag der Reformierten Landeskirche beziehen.

Der Synodalrat ersucht Sie höflich, die beiden genannten Bestimmungen zu überarbeiten und begründet dieses Anliegen wie folgt:

### **1. Ausgangslage: Seelsorge in Bundesasylzentren**

#### **1.1**

Seit mehr als 30 Jahren werden Asylsuchende in den vom Bund geführten Asylzentren von religiösen Seelsorgerinnen und Seelsorgern begleitet. Grundlage ihrer Tätigkeiten sind die Rahmenvereinbarung für die regionalen Seelsorgedienste in den Empfangsstellen für Asylsuchende vom 12. Dezember 2002 zwischen dem damaligen Bundesamt für Flüchtlinge (heute SEM), dem damaligen Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund (heute Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz, EKS), der Schweizer Bischofskonferenz, der Christkatholischen Kirche der Schweiz und dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund sowie das von den vier religiösen Akteuren verabschiedete Leitbild für die Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes für Asylsuchende und in den Transitzonen der Flughäfen vom

27. November 2003 (Änderungen vom 29. 10. 2009). Die schweizweite Koordination der kantonal geregelten Seelsorgedienste liegt bei der EKS. In den Bundesasylzentren werden die seelsorgerlichen Dienstleistungen von den jeweiligen Kantonalkirchen vor Ort erbracht.

## **1.2**

Die Rahmenvereinbarung definiert die Seelsorge als «Dienst am Menschen [...] in ökumenischer bzw. interreligiöser Verantwortung» und als «ein persönliches Gesprächsangebot» (Ziff. 2.3). Die Aufgaben betreffen seelsorgerliche Einzelgespräche, Kontaktvermittlung zu Geistlichen anderer Religionen, religiösen Gemeinden und Gruppen, Hilfs- und Missionswerken sowie zu Rechts- und Sozialberatungsstellen (vgl. Ziff. 2.4). Die staatliche Behörde räumt den Seelsorgenden «einen Zugang zur Ausübung von seelsorgerlicher Tätigkeit [...] ein» und gewährt ihnen «hierzu einen angemessenen Freiraum» (Ziff. 4). Staatliche Behörden und akkreditierende Kirchen resp. der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) arbeiten partnerschaftlich zusammen (vgl. Ziff. 5). Die Religionsgemeinschaften treffen die Auswahl der Seelsorgenden selbst und im gegenseitigen Einvernehmen (vgl. Ziff. 7).

## **2. Revisionsvorlage AsylG: Grundrechtliche Aspekte der Seelsorge**

Die zur Revision vorgelegten Bestimmungen betreffend Sicherheitsaspekte im Betrieb in den Bundeszentren und die zu delegierenden Tätigkeiten im Bereich Sicherheit und Ordnung werden abschliessend in Art. 25 Abs. 2 AsylG geregelt. Dort finden sich denn auch die uns als Kirche betreffenden Bestimmungen im Zusammenhang mit der Seelsorge, auf welche sich vorliegende Stellungnahme konzentriert.

### **2.1**

Art. 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Dieses Grundrecht umfasst namentlich das Recht, die Religion und weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen (Art. 15 Abs. 2 und 3 BV). Freiheitsrechte wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit enthalten in erster Linie Abwehransprüche wie das Verbot jeden Zwangs in Glaubensfragen (Art. 15 Abs. 4 BV), das gleichzeitig den «Kerngehalt» der Religionsfreiheit ausmacht. In ihrer Ausprägung als so genannte positive Religionsfreiheit gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit aber auch das Recht, den eigenen Glauben im gottesdienstlichen Feiern, in Prozessionen oder durch die Beachtung von Essens- oder Bekleidungs Vorschriften (z.B. koscheres Essen, Kopftuch etc.) zu bezeugen.

### **2.2**

Auf die positive Religionsfreiheit können sich auch Menschen in staatlichen Anstalten und anderen Institutionen wie z.B. Strafgefangene berufen. Bestandteil der positiven Religionsfreiheit ist denn auch das Recht, Seelsorge in Anspruch zu nehmen (Peter Karlen, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Schweiz, Zürich 1988, S. 231). Grundrechte und daraus abgeleitete Ansprüche wie der kirchliche Anspruch auf Seelsorge richten sich in erster Linie, aber nicht nur, gegen den Staat. Grundrechte müs-

sen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen (Art. 35 Abs. 1 BV). Dementsprechend sind alle Personen und Organisationen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Die Glaubens- und Gewissensfreiheit lässt sich, über ihre individualrechtliche Bedeutung als Grundrecht hinaus, als «objektive Grundsatznorm» verstehen, die eine grundrechtskonforme Ausgestaltung der staatlichen Organisation mit Einschluss rechtlich ausgegliederter Verwaltungseinheiten verlangt (Friederich, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, S. 243, 297 ff.).

### 2.3

Soweit Personen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind, trifft den Staat eine positive Leistungspflicht (vgl. BGE 113 Ia 304 E. 4d: «Der Staat hat die Verwirklichung der Glaubens- und Gewissensfreiheit sicherzustellen. Insbesondere hat er Kulthandlungen zu ermöglichen. Unter die Kulthandlung fällt auch die seelsorgerische Tätigkeit»). Dabei ist unumstritten, dass Art. 15 BV auch muslimische Glaubensgemeinschaften schützt. Insofern ist nicht massgebend, ob Seelsorge in den Bundesasylzentren wegen ihrer konfliktpräventiven Wirkung zuzulassen ist.

Eine diesbezügliche Ergänzung des Asylgesetzes **entbehrt der verfassungsrechtlichen Grundlage**.

## 3. Art. 25c Abs. 2 lit. b des Entwurfs AsylG

*Art. 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte*

*1 Das SEM kann für die Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden Dritten durch Vertrag insbesondere die folgenden Aufgaben übertragen:*

*b. Sicherstellung der Grundversorgung in den Bereichen, Verpflegung, Hygiene und Bekleidung, einschliesslich des Einkaufs der dafür erforderlichen Güter und Dienstleistungen;*

### 3.1 Seelsorge als Grundauftrag der Kirchen und keine staatliche Funktion von Sicherheit und Ordnung

Grundsätzlich problematisch ist dabei die funktionale Zuordnung der Seelsorge unter den Zweck der «Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes» (Art. 25c Abs. 2). Seelsorge kann eine konfliktmoderierende Funktion und deeskalierende, konfliktentschärfende Wirkungen haben. Aber sie kann einen solchen Beitrag nur leisten, weil und insofern sie auf struktureller Ebene deutlich erkennbar von den staatlichen Aufgaben unterschieden ist. Die Religionsfreiheit garantiert das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, also «das Recht, die eigenen Angelegenheiten selbständig und ohne staatliche Einmischung zu organisieren und durchzuführen» (Müller-Monning Tobias, Seelsorge und Recht: Seelsorge und Strafvollzug 5/2021; S. 31). Das gilt grundsätzlich auch für «besondere Rechtsverhältnisse» etwa im Militär, in Spitälern und Gefängnissen (Müller-Monning Tobias, Rechtstexte zur Gefängnisseelsorge in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Zürich 2022, S. 247 ff.). Zwar können – auf gesetzlicher Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit (Art. 36 BV) – Einschränkungen

etwa «zwecks Einhaltung eines geordneten Anstaltsbetriebes» vorgenommen werden. Aber diese dürfen nur den organisatorischen Rahmen und nicht die religiösen Belange selbst betreffen (BGE 113 Ia 304 E. 3, 305).

### 3.2 Seelsorgerlicher Auftrag und Selbstverständnis

Seelsorge begleitet und unterstützt Menschen in existenziellen Lebenslagen, bietet Gesprächsräume, fördert Perspektiven, wirkt deeskalierend auf Gewaltverhältnisse und kann **integrative, konfliktpräventive und konfliktbewältigende Ressourcen** bereitstellen. Ihre religiösen und Transzendenzbezüge schaffen einen **interaktiven und kommunikativen Schutzraum in verunsichernden, angstbesetzten und hoffnungslosen Lebenssituationen**. Voraussetzung dafür ist ein Vertrauen, das häufig im diametralen Gegensatz zu einer misstrauisch erlebten Wirklichkeit – auch der staatlichen Institutionen – steht. In dem institutionalisierten Rahmen der Zentren des Bundes kann ein solches Vertrauen nur dann entstehen, wenn die Seelsorge von den betroffenen Personen als eigenständige und gegenüber der Institution unabhängig auftretende Instanz wahrgenommen wird. Das gilt in besonderer Weise für die **Wahrung des Seelsorgegeheimnisses**. Die Seelsorge fokussiert nicht auf die äussere Ordnung, sondern auf die innere Orientierungslosigkeit und Desintegration von Menschen, deren Leben aus allen verlässlichen Ordnungen gefallen ist.

Eine funktionale Verortung der Seelsorge, wie sie die Vernehmlassungsvorlage vorsieht, kollidiert fundamental mit dem seelsorgerlichen Auftrag und Selbstverständnis. Seelsorge muss unabhängig von Institutionen und Funktionen sein. Nur so kann sie Vertrauensverhältnisse aufbauen. Die Verortung der Seelsorge unter Sicherheits- und Ordnungsaufgaben gemäss der Gesetzesvorlage steht so im Widerspruch, zu dem von den Behörden beabsichtigten konfliktvermeidenden und -befriedenden Potential der Seelsorge.

### 3.3 Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lassen sich die nachfolgenden Schlussfolgerungen in Bezug auf Art. 25c Abs. 2 lit. b AsylG festhalten:

- **Unübertragbarkeit der Seelsorge an Dritte**
- Der **Staat ist grundrechtlich verpflichtet, die Seelsorge** sowohl für die Seelsorgenden wie für die Personen mit einem Seelsorgewunsch in den Zentren des Bundes **umzusetzen** (Kissling, Spitalseelsorge, S. 60).
- Der Gesetzgeber darf um der Religionsfreiheit willen **nicht den Zweck der seelsorgerlichen Tätigkeit definieren oder vorgeben**. Er darf der **Seelsorge keine Aufgaben zuweisen**, weil er damit seine religiöse Neutralität aufgeben würde. In Analogie zu vielen kantonalen Regelungen der Spitalseelsorge darf der Gesetzgeber **keine Übertragung von religiösen Aufgaben** vornehmen, weil dadurch die durch die verfassungsmässig garantierte Religionsfreiheit gedeckte Freiheit der Religionsausübung (Kulturfreiheit) verletzt würde (Kissling, Spitalseelsorge, S. 14 ff.).
- Sowohl die **Zweckformulierung** «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes» als auch die **behördliche Kompetenzzuschreibung** «kann [...] Aufgaben übertragen» widersprechen dem grundrechtlichen

Status der Seelsorge im Sinn der Inanspruchnahme des höchstpersönlichen Rechts der Religionsfreiheit und sind damit **verfassungswidrig**.

#### 4. Art. 25c Abs. 7 des Entwurfs AsylG

*Art. 25c Übertragung von Aufgaben an Dritte*

*7 Das SEM überträgt die Aufgaben nach Absatz 2 durch Vertrag und gilt den beauftragten Dritten die Verwaltungs- und Personalkosten sowie die übrigen Kosten ab, die ihnen bei der Erfüllung der Aufgaben entstehen. Für die seelsorgerischen Tätigkeiten gilt das SEM nur diejenigen Religionsgemeinschaften ab, die keine Kirchensteuer erheben dürfen.*

##### 4.1.

Die Vorlage geht davon aus, dass die Kosten der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften durch kantonal erhobene Kirchensteuern abgegolten würden. Dies Annahme ist aus verschiedenen Gründen unzutreffend. Dies unter anderem aus den folgenden Gründen:

- Die Anknüpfung an die Kirchensteuern wird der äusserst heterogenen Ausgestaltung der kantonalen Kirchensteuersysteme in der Schweiz nicht gerecht und bildet damit auch **kein geeignetes Anknüpfungskriterium**.
- **Steuergelder (aber nicht «Kirchensteuern»)** sind allenfalls dort im Spiel, wo einige wenige Kantone direkte Beiträge an die Kirche oder Glaubensgemeinschaft abführen, um damit Leistungen, die dem Gemeinwohl zugutekommen, abzugelten (Marti Michael, Zukunft der Kirchenfinanzen- Abschätzung und Analyse, Bern 2022, S. 31). Dabei handelt es sich aber um spezifische Leistungen, die gegenüber der Bevölkerung eines Kantons erbracht werden. Es wird die Erfüllung von Aufgaben entgolten, die in der Verantwortung des Kantons liegen und diesem von der Kirche oder Glaubensgemeinschaft abgenommen werden.
- Darüber hinaus würde eine bundesrechtliche Finanzierungsregel, die auf das Kriterium der «Kirchensteuer» abstellt, in die **staatskirchen- und religionsrechtliche Hoheit der Kantone** eingreifen.
- **Landeskirchen mit einer kleinen Mitgliederzahl** (z. B. Evangelisch-reformierte Landeskirche im Tessin oder die Römisch-katholische Kirche der beiden Basel) verfügen nur über geringe Steuereinnahmen, die es ihnen unmöglich machen, die seelsorgerlichen Aufgaben in Bundeszentren auf ihrem Kantonsgebiet selbst zu tragen.

#### 4.2 Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ergeben sich die nachfolgenden Schlussfolgerungen in Bezug auf Art. 25c Abs. 7 AsylG:

- Die **vorgesehene finanzielle Regelung** der seelsorgerlichen Tätigkeiten in den Zentren des Bundes **ist abzulehnen**, weil die Kirchensteuern zur Anknüpfung ungeeignet sind.
- Sie **ignoriert** sowohl die **staatskirchenrechtlich** gegebene **Heterogenität** als auch die bewährten kantonalen Finanzierungskonzepte anderer Seelsorgebereiche.
- Sie **greift in das kantonale Staatskirchen- und Religionsrecht ein**.

Die Formulierung in Art. 25c Abs. 7 AsylG ist daher ersatzlos zu streichen.

#### 5. Zusammenfassend: Spezifischer Seelsorgeartikel

Aus den vorstehenden Ausführungen kommt der Synodalrat daher zum Schluss, dass Formulierungen in Art. 25 c Abs. 2 lit. b und Abs. 7 AsylG zu überarbeiten bzw. zu streichen sind. Die Ergänzung durch einen eigenständigen und spezifischen «Seelsorge-Artikel», der explizit das Recht auf Religionsfreiheit und damit auf Seelsorge in den Bundesasylzentren und in den Unterkünften an den Flughäfen garantiert durch das SEM, wird empfohlen und ist wünschenswert. Ebenso der Hinweis, dass das SEM Religionsgemeinschaften bei der seelsorgerlichen Tätigkeit unterstützt. Ausführungsbestimmungen hierzu könnte der Bundesrat im Einzelnen in einer Verordnung konkretisieren.

Der Synodalrat der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Luzern dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Änderungsvorlage des Asylgesetzes und für die wohlwollende Prüfung dieser.

Bei allfälligen Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Bachmann  
Synodalratspräsidentin



Daniel Zbären  
Kirchenschreiber

Staatssekretariat für Migration SEM  
z.H. Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider  
CH-3003 Bern

Zürich, den 28. April 2023

**Vernehmlassungsantwort Save the Children Schweiz: Änderung des Asylgesetzes (AsylG):  
Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Save the Children Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG): Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes.

Grundsätzlich begrüsst Save the Children Schweiz, dass durch die Änderung des Asylgesetzes sensible Themen wie die Anwendung von Zwang oder Disziplinar massnahmen geregelt und für alle beteiligten Akteur:innen ein präziserer Handlungsrahmen geschaffen wird.

Save the Children Schweiz unterstützt insgesamt die Stellungnahme und vorgeschlagenen Änderungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), die Sie bereits erhalten haben. Als Kinderrechtsorganisation möchte Save the Children hiermit die folgenden drei Punkte bezüglich der Rechte Minderjähriger aus der Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe hervorheben.

**1. Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Wenn nicht generell, so **sollte zumindest bei Minderjährigen der Grundsatz im AsylG verankert werden, dass Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht durchgeführt werden<sup>1</sup>**, also dem Verdacht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt. Die Suche nach Dokumenten und Beweismitteln (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b E-AsylG) rechtfertigt u.E. keine polizeiliche Massnahme wie eine Durchsuchung. Zudem sollte die systematische Durchsuchung auf Gegenstände und Kleider beschränkt sein; körperliche Durchsuchungen sind auszuschliessen. Die SFH und Save the Children teilen hier die Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und des Altbundesrichters Niklaus Oberholzer <sup>2</sup>. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von

<sup>1</sup> Vgl. Empfehlungen der NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2019-2020, S. 20.

<sup>2</sup> NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2019-2020, S. 20; siehe auch NKVF, Bericht 2017-2018, S. 31 ff.; Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, Empfehlung 10, S. 88

medizinischem Personal durchzuführen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Durchsuchung sind die Empfehlungen der NKVF zu beachten.

Vorschlag Absatz 1: Die zuständige Behörde darf (minderjährige) Asylsuchende, die in einem Zentrum des Bundes oder in einer Privat- oder Kollektivunterkunft untergebracht sind, und ihre mitgeführten Sachen untersuchen ~~auf~~, **wenn ein konkreter Verdacht besteht, dass sie einen der folgenden Gegenstände mit sich führen:**

- ~~a. Reise- und Identitätspapiere;~~
- ~~b. verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel;~~
- c. Waffen, Waffenzubehör und weitere gefährliche Gegenstände;
- d. Drogen und alkoholische Getränke;
- e. Vermögenswerte unklarer Herkunft.

## 2. Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG): Umstände, die zu einer Disziplinar massnahme führen können

Save the Children Schweiz empfiehlt, Disziplinar massnahmen **generell nicht für Minderjährige anzuordnen, da für diese pädagogische Massnahmen angemessener** sind, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen und weiteren Fachpersonen festgelegt werden. So ist z.B. der Ausschluss von Beschäftigungsprogrammen als mögliche Disziplinar massnahme bei Minderjährigen grossmehrheitlich nicht zielführend.

Vorschlag Absatz 1: Das SEM kann gegenüber **volljährigen** Asylsuchenden Disziplinar massnahmen befristet anordnen, wenn sie durch ihr pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb der Zentren des Bundes oder der Unterkünfte an den Flughäfen stören.

## 3. Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)

Save the Children Schweiz begrüsst, dass der Gesetzesentwurf die Festhaltung von Minderjährigen unter 15 Jahren verbietet, **fordert jedoch, dass ein solches Verbot für alle Minderjährigen unter 18 Jahren festgeschrieben wird.** Dies greift auch eine Empfehlung des CPT<sup>3</sup> sowie der NKVF<sup>4</sup> auf. In jedem Fall sollte eine solche Festhaltung niemals ausgesprochen werden, wenn sie nicht dem Kindeswohl als ausschlaggebendem Kriterium entspricht (Art. 3 KRK).

Vorschlag Absatz 5: Die Anordnung einer vorübergehenden Festhaltung ist bei Kindern und Jugendlichen, die das ~~15-18.~~ Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ausgeschlossen.

<sup>3</sup> Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

<sup>4</sup> «Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Teilrevision der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen» vom 7. Juli 2022, S. 5.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit dieser Stellungnahme und ersuchen Sie, diese und generell die Ausführungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe in die Debatte miteinzubeziehen.

Freundliche Grüsse



Adrian Förster  
Geschäftsleiter



Nina Hössli  
Leiterin Schweizer Programme

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
3003 Bern

Per Email an:

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Zürich, 1. Mai 2023

## Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 25. Januar 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) eröffnet. Wir möchten hiermit zum Thema der Asylseelsorge Stellung nehmen.

1. Wir begrüssen es, dass die Asylseelsorge nun einen Platz im AsylG finden soll und damit auch für deren Rolle und langfristige Finanzierung eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Es ist auch sehr erfreulich, im erläuternden Bericht zu lesen, wie die Asylseelsorge ein wichtiges Mittel für die Gestaltung des Zusammenlebens und des Alltags in den Zentren des Bundes darstellt, inklusive im Bereich der Gewaltprävention. Dass deswegen die gesetzliche Grundlage für die Asylseelsorge allerdings unter dem Ziel der «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen» und als «Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens» (**Art. 25c Abs. 2 Bst. b**) vorgesehen ist, finden wir problematisch. Denn das Endziel der Asylseelsorge kann nicht als eines der Sicherheit und Ordnung angesehen werden, auch wenn sie sicher in diesem Bereich indirekt einen positiven Effekt haben kann, wie dies das erwähnte Pilotprojekt in den Zentren des Bundes schon aufgezeigt hat. Vielmehr ist die Asylseelsorge vorerst als ein Dienst an den Asylsuchenden selbst anzusehen, der es ihnen ermöglicht, ihre Religions- und Glaubensfreiheit auszuüben, im Sinne von Art. 15 BV und Art. 9 EMRK. Dass von der Asylseelsorge erwartet wird, dass sie im Sinne der Förderung des Zusammenlebens und der Konfliktprävention ausgeübt wird, ist allerdings nachvollziehbar und könnte aus unserer Sicht auch als Teil des Pflichtenhefts festgehalten werden.

2. Es ist wichtig und zeitgemäss, dass die Asylseelsorge in Zukunft für Vertreterinnen und Vertreter aus allen religiösen Gemeinschaften zugänglich ist, welche die gesetzlichen Vorschriften erfüllen und die somit beitragen können, die Nachfrage zu decken. Aus diesem Grund begrüssen wir es sehr, dass in der Vorlage vorgesehen wird, dass die seelsorgerischen Tätigkeiten auch durch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften wahrgenommen werden können (**Art. 25c Abs. 7**). Sowohl die Erfahrung von unseren Mitgliederorganisationen, die mit Asylsuchenden und Flüchtlingen arbeiten, als auch die

öffentlich zugänglichen Daten zur religiösen Landschaft in den Herkunftsregionen lassen uns vermuten, dass ein bedeutsamer Anteil der Asylsuchenden aus einem kirchlich-evangelischen Hintergrund kommt. So würde es auch Sinn machen, dass Seelsorgerinnen und Seelsorger sowohl aus Landes- wie auch staatsunabhängigen evangelischen Kirchen und Organisationen aus diesen Gemeinschaften in Zukunft noch besser und vermehrt in die Asylseelsorge aufgenommen werden. Die Armeeseelsorge ist hier schon einen Schritt voraus und arbeitet vorbildlich mit Seelsorgerinnen und Seelsorgern aus allen grossen Konfessionen, die in der Schweiz repräsentiert sind. Sie ist unter anderem auch für Mitglieder der Schweizerischen Evangelischen Allianz SEA, des Réseau évangélique suisse RES und von Freikirchen.ch zugänglich. Dass im Falle der Asylseelsorge religiöse Gemeinschaften, die Kirchensteuern erheben, *ipso facto* keine Abgeltung erhalten dürfen, scheint uns allerdings nicht zielführend und möglicherweise diskriminierend zu sein. Die staatliche Erhebung von Kirchensteuern ist nicht mit der Kostenerstattung für religiöse Dienstleistungen in Zentren des Bundes verbunden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundliche Grüssen,



Viviane Krucker-Baud

Co-Generalsekretärin SEA



Andi Bachmann-Roth

Co-Generalsekretär SEA



Stéphane Klopfenstein

Directeur RES



Christian Kuhn

Directeur RES

Luzern, 1. Mai 2023



## **VERNEHMLASSUNGSANTWORT VON SOLINETZ LUZERN**

### **ÄNDERUNG DES ASYLGESETZES: SICHERHEIT UND BETRIEB IN DEN BUNDESASYLZENTREN**

#### **1 Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) zu äussern. Solinetz Luzern lehnt die Gesetzänderung ab. Unserer Ansicht nach erlaubt die vorgeschlagene Gesetzänderung nicht, die systemische Gewalt in den Bundesasylzentren zu verhindern.

Trotz unserer Ablehnung der Gesetzänderung wollen wir auf bestimmte Punkte eingehen: manche Bestimmungen der vorliegende Gesetzänderung sind besonders besorgniserregend, und wir fürchten, dass die problematische Praxis der Gewaltanwendung neu auf Gesetzebene legitimiert wird.

Dabei sollen in der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte nicht als Zustimmung verstanden werden.

#### **2 Grundsätzliches**

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gegenüber asylsuchenden Menschen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. Aus unserer Sicht hat

das SEM die Schlussfolgerungen von Alt-Bundesrichter zu leicht interpretiert und die vorgeschlagene Gesetzesänderung verhindert weitere Gewaltvorfälle in Bundeszentren nicht. Wir bedauern besonders, dass das sich SEM mit der Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden stellt. Schon die gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen schwer. Von unserer täglichen Arbeit und vom Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wissen wir allerdings, dass weitere Vorfälle passiert sind, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde gehoben hätten. Sei es aus Angst vor Konsequenzen auf ihr Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich hätten wenden müssen, sei wegen mangelnder Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt, d.h nicht, nach Plan und konsequent. Dass die Gewalt in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist eine absolute Minimalanforderung, und man darf den *systemischen* Charakter dieser Gewalt nicht ausblenden. Die Gewalt in den Asylbundeszentren ist in dem Sinne *systemisch*, dass sie durch strukturelle Bedingungen erlaubt und sogar gefördert wird. Die Art, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist, zeigt, dass asylsuchende Menschen vor allem als potenziell gefährlich wahrgenommen werden. Es muss dabei eher betrachtet werden, dass es sich um Menschen handelt, die in die Schweiz gekommen sind, um Schutz zu suchen. Und der Umstand, dass es faktisch fast keine sicheren Fluchtwege gibt, um sich in Europa, ja in der Schweiz in Sicherheit zu bringen, führt dazu, dass asylsuchende Menschen meistens eine lange und gefährliche Reise hinter sich haben, die nicht in wenigen Fällen zur Traumatisierungen führt. Dabei muss im Auge behalten werden, dass die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit darstellt. Nur auf dieser Grundlage ist die Realisierung der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind, braucht es eine grundlegend neue Überlegung des Unterbringungskonzepts, sowie des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt.

Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine

bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben. Aus dem erläuternden Bericht des SEM ergibt sich, dass auf die Umsetzung einer wichtigen Zahl von Oberholzers Empfehlungen aus finanziellen Gründen verzichtet wird. Das führt uns zur Schlussfolgerung, dass dem SEM die körperliche und psychische Unversehrtheit von Asylsuchenden kaum etwas wert ist.

Dass für das SEM die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im vorliegenden Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen, enttäuscht uns sehr. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. Dies kritisch zu hinterfragen wäre ein wichtiger Schritt, um die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu bewältigen.

**Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.** Zudem sollten Asylsuchenden nicht in abgelegenen Sammellagern, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren, in unmittelbarer Nähe der Gesellschaft untergebracht werden. Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Jede andere Unterbringungsart, so wie die heutige, birgt im Keim gewalttätige Auseinandersetzungen zum Schaden höchst vulnerabler Personen und legitimiert diese.

### **3 Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Nach Ansicht von Sösf sollten Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt, durchgeführt werden dürfen, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. Ausserdem sollte allen Asylsuchenden ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

Die Durchsuchung der Personen für die Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) ist

nach Sosp unangemessen. Die Asylsuchende sollten jederzeit in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen und Anwäl:innen vorzulegen.

## **4 Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)**

### **4.1 Aufgaben des SEM (Absatz 1)**

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht von Sosp müsste **der Zugang zur medizinischen Versorgung** ebenfalls in dieser Liste enthalten sein. Diese wichtige Aufgabe ist im Gesetzesentwurf als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, ausdrücklich erwähnt (vgl. Art. 25c Abs. 1 Bst. c E-AsylG). Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass nötige medizinische Handlungen Asylsuchenden aus Spargründen verweigert werden.

Vorschlag Absatz 1: Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:

***d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.***

### **4.2 Anwendung von Zwang (Absatz 2)**

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplarmassnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem Klima der Gewalt, das Eskalationen fördert. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Eine Ausbildung zur Deeskalation muss bei jeder Sicherheitskraft stattfinden.

### **4.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)**

Solinetz Luzern begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Nach Ansicht von Solinetz Luzern **muss der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen untersagt sein.**

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen und muss in einem Bericht schriftlich dokumentiert werden.

## **5 Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)**

Sosf begrüsst, dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für Disziplinare Massnahmen geschaffen wird. Die Kompetenz zur Verhängung von Disziplinar massnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer dem SEM zugeschrieben sein.

### **5.1 Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinar massnahme führen können (Absatz 1)**

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinar massnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinar massnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren 24/7 Mitarbeitende des SEM vor Ort sind, was Sosf begrüssen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich Disziplinar massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral. Zudem empfiehlt Sosf, dass sich Disziplinar massnahmen auf Erwachsene beschränken. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen festgelegt werden.

### **5.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Absatz 2 enthält eine Liste der Disziplinar massnahmen, die gegenüber Bewohner:innen der BAZ angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung von Sosf zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint unangemessen. Obwohl Beschäftigungsprogramme schlecht entlohnt werden, zeigen sie eine positive Wirkung für die betroffenen Person; ihre Verweigerung für Disziplinierungszwecke scheint daher eher kontraproduktiv.

Die Einschränkung von sozialen Leistungen als disziplinare Massnahme ist nicht verhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem

zu sanktionierendem Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Bst. c muss gestrichen werden.

Bst. d ist unklar formuliert. Wo sollte die Person in einem solchen Fall übernachten? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet wird, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Nicht alle BAZ verfügen über eine solche Infrastruktur. Aufgrund der Unklarheit, muss Bst. d gestrichen werden.

### **5.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)**

Die neue Verfahrensgarantien sind zu begrüßen, vor allem, die Möglichkeit nach rechtlichem Gehör. Wichtig ist dabei, dass alle Entscheide schriftlich begründet und in einer Sprache, die für die betroffene Person verständlich ist, eröffnet werden. Ausserdem müssen alle angeordneten Disziplinar massnahmen in einem Register aufgeführt werden, was eine unabhängige Kontrolle erlauben kann, durch die NKVF, zum Beispiel.

### **5.4 Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens (Absatz 4)**

Im vorgeschlagenen Absatz 4 wird nicht klar, wer die Beschwerdeinstanz im SEM ist. Ausserdem muss die Beschwerdeinstanz jedenfalls vom SEM unabhängig sein. Und Asylsuchenden muss systematisch und klar verständlich kommuniziert werden, dass sie Beschwerde einreichen können und wie sie das tun können.

## **6 Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)**

### **6.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

Geklärt wird im Vorschlag, dass es dafür eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Diese darf nicht anders abwendbar sein als durch Vorübergehende Festhaltung. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM von beauftragten Dritten durchgeführt, was Alt-Bundesrichter Oberholzer explizit nicht empfiehlt. Aus unserer Sicht ist das unangemessen. Der Empfehlung Oberholzers ist zu folgen.

Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen. Hinsichtlich der «geeigneten Ausbildung» werden die anzustrebenden Standards nicht ausformuliert, obwohl Oberholzer ausführlich auf den Unterschied zwischen polizeilicher Ausbildung und derjenigen von Sicherheitsangestellten hinweist.

## **6.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung**

Verlangt werden muss, dass die Vorübergehende Festhaltung das letzte Mittel in einem Konflikt darstellt. Es muss vorgeschrieben werden, dass vor einer solchen Festhaltung ein Gespräch mit der betroffenen Person stattfinden und die Festhaltung angedroht werden muss. Das kann allenfalls zur Deeskalation beitragen.

## **6.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger**

Weiter muss die vorläufige Festnahme nicht nur bis zum Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich bereits aus der Kinderrechtskonvention der UNO.

# **7 Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)**

## **7.1 Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)**

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist nach Auffassung von Sösf weiterhin problematisch und wir lehnen sie weiter ab. Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält fest, dass das Geschäftsfeld privater Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet ist. Sösf ist deshalb der Auffassung, dass in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte generell verzichtet werden muss.

Es braucht zudem eine klare Gesetzgrundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen asylsuchende Personen. Sogar wenn diese nur von Beamten

des SEM vorgenommen werden, geschehen regelmässig exzessive gewalttätige Übergriffe in die Grund- und Menschenrechte, wie es zum Beispiel immer wieder bei zwangsweisen Ausschaffungen geschieht. Den besten Schutz der Grundrechte garantiert nicht ein grosses Polizeiaufgebot, sondern ein erhöhter Betreuungsschlüssel, somit mehr und besser ausgebildetes Betreuungspersonal.

Deswegen darf nicht die Zwanganwendung im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen. Wie einleitend erwähnt wurde müssen im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und eine würdige Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte stehen. Der Betreuungsschlüssel muss viel stärker erhöht und auf Sozialarbeit ausgerichtet sein. Damit kann sogar Sicherheitspersonal eingespart werden.

## **7.2 Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)**

Dass solche im Gesetz vorgesehen werden, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Für die inhaltlichen Anforderungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Überlegungen im Bericht von Niklaus Oberholzer.

## **7.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)**

In Absatz 2 Bst. C wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert von Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben. Die Seelsorge muss eher als ein Mittel gesehen, das die Glaubensfreiheit ermöglicht, die in der Verfassung verankert ist.

## **8 Weitere Änderungen des AsylG**

### **8.1 Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)**

Die explizite Kompetenzzuweisung an das EJPD als Verordnungsgeber begrüssen wir.

Besten Dank für die Kenntnisnahme, Solinetz Luzern

Montag, 1. Mai 2023, für die Geschäftsstelle, Kevin Schmidli





Solinetz Zürich  
Dienerstrasse 59  
8004 Zürich  
info@solinetz.ch  
www.solinetz-zh.ch

Zürich, 27. April 2023

## **VERNEHMLASSUNGSANTWORT VOM SOLINETZ ZÜRICH**

### **ÄNDERUNG DES ASYLGESETZES: SICHERHEIT UND BETRIEB IN DEN ZENTREN DES BUNDES**

#### **1 Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) zu äussern. Der Verein Solinetz Zürich lehnt die Gesetzesänderung ab. Unserer Ansicht nach erlaubt die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht, die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu verhindern.

Trotz unserer Ablehnung der Gesetzesänderung wollen wir auf bestimmte Punkte eingehen: manche Bestimmungen der vorliegende Gesetzesänderung sind besonders besorgniserregend, und wir fürchten, dass die problematische Praxis der Gewaltanwendung neu auf Gesetzebene legitimiert wird.

Dabei sollen in der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte nicht als Zustimmung verstanden werden.

#### **2 Grundsätzliches**

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gegenüber asylsuchenden Menschen. Im Auftrag des

Staatssekretariats für Migration hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. Aus unserer Sicht hat das SEM die Schlussfolgerungen von Alt-Bundesrichter zu leicht interpretiert und die vorgeschlagene Gesetzesänderung verhindert weitere Gewaltvorfälle in Bundeszentren nicht. Wir bedauern besonders, dass das SEM mit der Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden stellt. Schon die gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen schwer. Von unserer täglichen Arbeit und vom Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wissen wir allerdings, dass weitere Vorfälle passiert sind, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde gehoben hätten. Sei es aus Angst vor Konsequenzen auf ihr Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich hätten wenden müssen, sei wegen mangelnder Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt, d.h. nicht, nach Plan und konsequent. Dass die Gewalt in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist eine absolute Minimalanforderung, und man darf den *systemischen* Charakter dieser Gewalt nicht ausblenden. Die Gewalt in den Asylbundeszentren ist in dem Sinne *systemisch*, dass sie durch strukturelle Bedingungen erlaubt und sogar gefördert wird. Die Art, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist, zeigt, dass asylsuchende Menschen vor allem als potenziell gefährlich wahrgenommen werden. Es muss dabei eher betrachtet werden, dass es sich um Menschen handelt, die in die Schweiz gekommen sind, um Schutz zu suchen. Und der Umstand, dass es faktisch fast keine sicheren Fluchtwege gibt, um sich in Europa, ja in der Schweiz in Sicherheit zu bringen, führt dazu, dass asylsuchende Menschen meistens eine lange und gefährliche Reise hinter sich haben, die nicht in wenigen Fällen zur Traumatisierung führt. Dabei muss im Auge behalten werden, dass die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit darstellt. Nur auf dieser Grundlage ist die Realisierung der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind, braucht es eine grundlegend neue Überlegung des Unterbringungskonzepts, sowie des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt.

Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben. Aus dem erläuternden Bericht des SEM ergibt sich, dass auf die Umsetzung einer wichtigen Zahl von Oberholzers Empfehlungen aus finanziellen Gründen verzichtet wird. Das führt uns zur Schlussfolgerung, dass dem SEM die körperliche und psychische Unversehrtheit von Asylsuchenden kaum etwas wert ist.

Dass für das SEM die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im vorliegenden Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen, enttäuscht uns sehr. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. Dies kritisch zu hinterfragen wäre ein wichtiger Schritt, um die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu bewältigen.

**Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.** Zudem sollten Asylsuchenden nicht in abgelegenen Sammellagern, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren, in unmittelbarer Nähe der Gesellschaft untergebracht werden. Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Jede andere Unterbringungsart, so wie die heutige, birgt im Keim gewalttätige Auseinandersetzungen zum Schaden höchst vulnerabler Personen und legitimiert diese.

### **3 Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Nach Ansicht des Solinetz sollten Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt, durchgeführt werden dürfen, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. Ausserdem sollte allen Asylsuchenden ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

Die Durchsuchung der Personen für die Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) ist unangemessen. Die Asylsuchende sollten jederzeit in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen und Anwält:innen vorzulegen.

## **4 Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)**

### **4.1 Aufgaben des SEM (Absatz 1)**

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht vom Solinetz Zürich müsste **der Zugang zur medizinischen Versorgung** ebenfalls in dieser Liste enthalten sein. Diese wichtige Aufgabe ist im Gesetzesentwurf als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, ausdrücklich erwähnt (vgl. Art. 25c Abs. 1 Bst. c E-AsylG). Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass nötige medizinische Handlungen Asylsuchenden aus Spargründen verweigert werden.

Vorschlag Absatz 1: Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:

***d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.***

### **4.2 Anwendung von Zwang (Absatz 2)**

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplinar massnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem Klima der Gewalt, das Eskalationen fördert. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Eine Ausbildung zur Deeskalation muss bei jeder Sicherheitskraft stattfinden.

### **4.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)**

Das Solinetz Zürich begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Nach Ansicht vom Solinetz Zürich **muss der Einsatz von**

**Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen untersagt sein.**

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen und muss in einem Bericht schriftlich dokumentiert werden.

## **5 Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)**

Das Solinetz Zürich begrüsst, dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für Disziplinare Massnahmen geschaffen wird. Die Kompetenz zur Verhängung von Disziplinar massnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer dem SEM zugeschrieben sein.

### **5.1 Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinar massnahme führen können (Absatz 1)**

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinar massnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinar massnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren 24/7 Mitarbeitende des SEM vor Ort sind, was das Solinetz Zürich begrüssen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich Disziplinar massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral. Zudem empfiehlt das Solinetz Zürich, dass sich Disziplinar massnahmen auf Erwachsene beschränken. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen festgelegt werden.

### **5.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Absatz 2 enthält eine Liste der Disziplinar massnahmen, die gegenüber Bewohner:innen der BAZ angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung vom Solinetz Zürich zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint unangemessen. Obwohl Beschäftigungsprogramme schlecht entlohnt werden, zeigen sie eine positive Wirkung für die betroffenen Person; ihre Verweigerung für Disziplinierungszwecke scheint daher eher kontraproduktiv.

Die Einschränkung von sozialen Leistungen als disziplinare Massnahme ist nicht verhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem

hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Bst. c muss gestrichen werden.

Bst. d ist unklar formuliert. Wo sollte die Person in einem solchen Fall übernachten? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet wird, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Nicht alle BAZ verfügen über eine solche Infrastruktur. Aufgrund der Unklarheit muss Bst. d gestrichen werden.

### **5.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)**

Die neue Verfahrensgarantien sind zu begrüessen, vor allem, die Möglichkeit nach rechtlichem Gehör. Wichtig ist dabei, dass alle Entscheide schriftlich begründet und in einer Sprache, die für die betroffene Person verständlich ist, eröffnet werden. Ausserdem müssen alle angeordneten Disziplinar massnahmen in einem Register aufgeführt werden, was eine unabhängige Kontrolle erlauben kann, durch die NKVF, zum Beispiel.

### **5.4 Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens (Absatz 4)**

Im vorgeschlagenen Absatz 4 wird nicht klar, wer die Beschwerdeinstanz im SEM ist. Ausserdem muss die Beschwerdeinstanz jedenfalls vom SEM unabhängig sein. Und Asylsuchenden muss systematisch und klar verständlich kommuniziert werden, dass sie Beschwerde einreichen können und wie sie das tun können.

## **6 Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)**

### **6.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

Geklärt wird im Vorschlag, dass es dafür eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Diese darf nicht anders abwendbar sein als durch Vorübergehende Festhaltung. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM von beauftragten Dritten durchgeführt, was

Alt-Bundesrichter Oberholzer explizit nicht empfiehlt. Aus unserer Sicht ist das unangemessen. Der Empfehlung Oberholzers ist zu folgen.

Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen. Hinsichtlich der «geeigneten Ausbildung» werden die anzustrebenden Standards nicht ausformuliert, obwohl Oberholzer ausführlich auf den Unterschied zwischen polizeilicher Ausbildung und derjenigen von Sicherheitsangestellten hinweist.

## **6.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung**

Verlangt werden muss, dass die Vorübergehende Festhaltung das letzte Mittel in einem Konflikt darstellt. Es muss vorgeschrieben werden, dass vor einer solchen Festhaltung ein Gespräch mit der betroffenen Person stattfinden und die Festhaltung angedroht werden muss. Das kann allenfalls zur Deeskalation beitragen.

## **6.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger**

Weiter muss die vorläufige Festnahme nicht nur bis zum Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich bereits aus der Kinderrechtskonvention der UNO.

# **7 Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)**

## **7.1 Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)**

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist nach Auffassung vom Solinetz Zürich weiterhin problematisch und wir lehnen sie weiter ab. Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält fest, dass das Geschäftsfeld privater Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet ist. Das Solinetz Zürich ist deshalb der Auffassung, dass in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte generell verzichtet werden muss.

Es braucht zudem eine klare Gesetzgrundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen asylsuchende Personen. Sogar wenn diese nur von Beamten des SEM vorgenommen werden, geschehen regelmässig exzessive gewalttätige Übergriffe in die Grund- und Menschenrechte, wie es zum Beispiel immer wieder bei zwangsweisen Ausschaffungen geschieht. Den besten Schutz der Grundrechte garantiert nicht ein grosses Polizeiaufgebot, sondern ein erhöhter Betreuungsschlüssel, somit mehr und besser ausgebildetes Betreuungspersonal.

Deswegen darf nicht die Zwanganwendung im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen. Wie einleitend erwähnt wurde müssen im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und eine würdige Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte stehen. Der Betreuungsschlüssel muss viel stärker erhöht und auf Sozialarbeit ausgerichtet sein. Damit kann sogar Sicherheitspersonal eingespart werden.

## **7.2 Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)**

Dass solche im Gesetz vorgesehen werden, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüessen. Für die inhaltlichen Anforderungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Überlegungen im Bericht von Niklaus Oberholzer.

## **7.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)**

In Absatz 2 Bst. C wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert von Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben. Die Seelsorge muss eher als ein Mittel gesehen, das die Glaubensfreiheit ermöglicht, die in der Verfassung verankert ist.

# **8 Weitere Änderungen des AsylG**

## **8.1 Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)**

Die explizite Kompetenzzuweisung an das EJPD als Verordnungsgeber begrüessen wir.

Solinetze Schweiz  
c/o Hanna Gerig und Christoph Albrecht, Co-Präsidium  
Schwarztorstrasse 76  
3007 Bern  
www.solinetze.ch

Zürich, 2. Mai 2023

## **VERNEHMLASSUNGSANTWORT VON SOLINETZE.CH**

### **ÄNDERUNG DES ASYLGESETZES: SICHERHEIT UND BETRIEB IN DEN ZENTREN DES BUNDES**

#### **1 Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) zu äussern. Der Verein solinetze.ch lehnt die Gesetzesänderung ab. Unserer Ansicht nach erlaubt die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht, die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu verhindern.

Trotz unserer Ablehnung der Gesetzesänderung wollen wir auf bestimmte Punkte eingehen: manche Bestimmungen der vorliegende Gesetzesänderung sind besonders besorgniserregend, und wir fürchten, dass die problematische Praxis der Gewaltanwendung neu auf Gesetzebene legitimiert wird.

Dabei sollen in der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte nicht als Zustimmung verstanden werden.

#### **2 Grundsätzliches**

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gegenüber asylsuchenden Menschen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. Aus unserer Sicht hat das SEM die Schlussfolgerungen von Alt-Bundesrichter zu leicht interpretiert und die

vorgeschlagene Gesetzesänderung verhindert weitere Gewaltvorfälle in Bundeszentren nicht. Wir bedauern besonders, dass das sich SEM mit der Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden stellt. Schon die gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen schwer. Von unserer täglichen Arbeit und vom Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wissen wir allerdings, dass weitere Vorfälle passiert sind, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde gehoben hätten. Sei es aus Angst vor Konsequenzen auf ihr Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich hätten wenden müssen, sei wegen mangelnder Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt, d.h. nicht, nach Plan und konsequent. Dass die Gewalt in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist eine absolute Minimalanforderung, und man darf den *systemischen* Charakter dieser Gewalt nicht ausblenden. Die Gewalt in den Asylbundeszentren ist in dem Sinne *systemisch*, dass sie durch strukturelle Bedingungen erlaubt und sogar gefördert wird. Die Art, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist, zeigt, dass asylsuchende Menschen vor allem als potenziell gefährlich wahrgenommen werden. Es muss dabei eher betrachtet werden, dass es sich um Menschen handelt, die in die Schweiz gekommen sind, um Schutz zu suchen. Und der Umstand, dass es faktisch fast keine sicheren Fluchtwege gibt, um sich in Europa, ja in der Schweiz in Sicherheit zu bringen, führt dazu, dass asylsuchende Menschen meistens eine lange und gefährliche Reise hinter sich haben, die nicht in wenigen Fällen zu Traumatisierungen führt. Dabei muss im Auge behalten werden, dass die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit darstellt. Nur auf dieser Grundlage ist die Realisierung der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind, braucht es eine grundlegend neue Überlegung des Unterbringungskonzepts, sowie des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt.

Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben. Aus dem

erläuternden Bericht des SEM ergibt sich, dass auf die Umsetzung einer wichtigen Zahl von Oberholzers Empfehlungen aus finanziellen Gründen verzichtet wird. Das führt uns zur Schlussfolgerung, dass dem SEM die körperliche und psychische Unversehrtheit von Asylsuchenden kaum etwas wert ist.

Dass für das SEM die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im vorliegenden Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen, enttäuscht uns sehr. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. Dies kritisch zu hinterfragen wäre ein wichtiger Schritt, um die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu bewältigen.

**Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.** Zudem sollten Asylsuchenden nicht in abgelegenen Sammellagern, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren, in unmittelbarer Nähe der Gesellschaft untergebracht werden. Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Jede andere Unterbringungsart, so wie die heutige, birgt im Keim gewalttätige Auseinandersetzungen zum Schaden höchst vulnerabler Personen und legitimiert diese.

### **3 Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Nach Ansicht von Solinetze.ch sollten Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt, durchgeführt werden dürfen, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. Ausserdem sollte allen Asylsuchenden ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

Die Durchsuchung der Personen für die Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) ist

unangemessen. Die Asylsuchende sollten jederzeit in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen und Anwäl:innen vorzulegen.

## **4 Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)**

### **4.1 Aufgaben des SEM (Absatz 1)**

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht von solinetze.ch müsste **der Zugang zur medizinischen Versorgung** ebenfalls in dieser Liste enthalten sein. Diese wichtige Aufgabe ist im Gesetzesentwurf als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, ausdrücklich erwähnt (vgl. Art. 25c Abs. 1 Bst. c E-AsylG). Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass nötige medizinische Handlungen Asylsuchenden aus Spargründen verweigert werden.

Vorschlag Absatz 1: Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:

***d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.***

### **4.2 Anwendung von Zwang (Absatz 2)**

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplinar massnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem Klima der Gewalt, das Eskalationen fördert. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Eine Ausbildung zur Deeskalation muss bei jeder Sicherheitskraft stattfinden.

### **4.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)**

Solinetze.ch begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Nach Ansicht von solinetze.ch **muss der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen untersagt sein.**

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen und muss in einem Bericht schriftlich dokumentiert werden.

## **5 Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)**

Solinetze.ch begrüsst, dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für Disziplinare Massnahmen geschaffen wird. Die Kompetenz zur Verhängung von Disziplinar massnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer dem SEM zugeschrieben sein.

### **5.1 Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinar massnahme führen können (Absatz 1)**

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinar massnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinar massnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren 24/7 Mitarbeitende des SEM vor Ort sind, was solinetze.ch begrüssen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich Disziplinar massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral. Zudem empfiehlt solinetze.ch, dass sich Disziplinar massnahmen auf Erwachsene beschränken. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen festgelegt werden.

### **5.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Absatz 2 enthält eine Liste der Disziplinar massnahmen, die gegenüber Bewohner:innen der BAZ angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung von solinetze.ch zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint unangemessen. Obwohl Beschäftigungsprogramme schlecht entlohnt werden, zeigen sie eine positive Wirkung für die betroffenen Person; ihre Verweigerung für Disziplinierungszwecke scheint daher eher kontraproduktiv.

Die Einschränkung von sozialen Leistungen als disziplinare Massnahme ist nicht verhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem

zu sanktionierendem Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Bst. c muss gestrichen werden.

Bst. d ist unklar formuliert. Wo sollte die Person in einem solchen Fall übernachten? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet wird, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Nicht alle BAZ verfügen über eine solche Infrastruktur. Aufgrund der Unklarheit muss Bst. d gestrichen werden.

### **5.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)**

Die neue Verfahrensgarantien sind zu begrüßen, vor allem, die Möglichkeit nach rechtlichem Gehör. Wichtig ist dabei, dass alle Entscheide schriftlich begründet und in einer Sprache, die für die betroffene Person verständlich ist, eröffnet werden. Ausserdem müssen alle angeordneten Disziplinar massnahmen in einem Register aufgeführt werden, was eine unabhängige Kontrolle erlauben kann, durch die NKVF, zum Beispiel.

### **5.4 Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens (Absatz 4)**

Im vorgeschlagenen Absatz 4 wird nicht klar, wer die Beschwerdeinstanz im SEM ist. Ausserdem muss die Beschwerdeinstanz jedenfalls vom SEM unabhängig sein. Und Asylsuchenden muss systematisch und klar verständlich kommuniziert werden, dass sie Beschwerde einreichen können und wie sie das tun können.

## **6 Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)**

### **6.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

Geklärt wird im Vorschlag, dass es dafür eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Diese darf nicht anders abwendbar sein als durch Vorübergehende Festhaltung. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM von beauftragten Dritten durchgeführt, was Alt-Bundesrichter Oberholzer explizit nicht empfiehlt. Aus unserer Sicht ist das unangemessen. Der Empfehlung Oberholzers ist zu folgen.

Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen. Hinsichtlich der «geeigneten Ausbildung» werden die anzustrebenden Standards nicht ausformuliert, obwohl Oberholzer ausführlich auf den Unterschied zwischen polizeilicher Ausbildung und derjenigen von Sicherheitsangestellten hinweist.

## **6.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung**

Verlangt werden muss, dass die Vorübergehende Festhaltung das letzte Mittel in einem Konflikt darstellt. Es muss vorgeschrieben werden, dass vor einer solchen Festhaltung ein Gespräch mit der betroffenen Person stattfinden und die Festhaltung angedroht werden muss. Das kann allenfalls zur Deeskalation beitragen.

## **6.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger**

Weiter muss die Vorübergehende Festnahme nicht nur bis zum Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich bereits aus der Kinderrechtskonvention der UNO.

# **7 Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)**

## **7.1 Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)**

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist nach Auffassung von solinetze.ch weiterhin problematisch und wir lehnen sie weiter ab. Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält fest, dass das Geschäftsfeld privater Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet ist. Solinetze.ch ist deshalb der Auffassung, dass in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte generell verzichtet werden muss.

Es braucht zudem eine klare Gesetzgrundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen asylsuchende Personen. Sogar wenn diese nur von Beamten des SEM vorgenommen werden, geschehen regelmässig exzessive gewalttätige Übergriffe in die Grund- und Menschenrechte, wie es zum Beispiel immer wieder bei zwangsweisen Ausschaffungen geschieht. Den besten Schutz der Grundrechte garantiert nicht ein grosses Polizeiaufgebot, sondern ein erhöhter Betreuungsschlüssel, somit mehr und besser ausgebildetes Betreuungspersonal.

Deswegen darf nicht die Zwanganwendung im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen. Wie einleitend erwähnt wurde, müssen im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und eine würdige Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte stehen. Der Betreuungsschlüssel muss viel stärker erhöht und auf Sozialarbeit ausgerichtet sein. Damit kann sogar Sicherheitspersonal eingespart werden.

## **7.2 Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)**

Dass solche im Gesetz vorgesehen werden, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüessen. Für die inhaltlichen Anforderungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Überlegungen im Bericht von Niklaus Oberholzer.

## **7.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)**

In Absatz 2 Bst. C wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert von Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben. Die Seelsorge muss eher als ein Mittel gesehen, das die Glaubensfreiheit ermöglicht, die in der Verfassung verankert ist.

# **8 Weitere Änderungen des AsylG**

## **8.1 Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)**

Die explizite Kompetenzzuweisung an das EJPD als Verordnungsgeber begrüessen wir.

Bern, 2. Mai 2023



## **VERNEHMLASSUNGSANTWORT VON SOLIDARITÉ SANS FRONTIÈRES**

### **ÄNDERUNG DES ASYLGESETZES: SICHERHEIT UND BETRIEB IN DEN ZENTREN DES BUNDES**

#### **1 Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) zu äussern. Solidarité sans frontières lehnt die Gesetzänderung ab. Unserer Ansicht nach erlaubt die vorgeschlagene Gesetzänderung nicht, die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu verhindern.

Trotz unserer Ablehnung der Gesetzänderung wollen wir auf bestimmte Punkte eingehen: manche Bestimmungen der vorliegende Gesetzänderung sind besonders besorgniserregend, und wir fürchten, dass die problematische Praxis der Gewaltanwendung neu auf Gesetzebene legitimiert wird.

Dabei sollen in der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte nicht als Zustimmung verstanden werden.

#### **2 Grundsätzliches**

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gegenüber asylsuchenden Menschen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die

Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. Aus unserer Sicht hat das SEM die Schlussfolgerungen von Alt-Bundesrichter zu leicht interpretiert und die vorgeschlagene Gesetzesänderung verhindert weitere Gewaltvorfälle in Bundeszentren nicht. Wir bedauern besonders, dass das SEM mit der Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden stellt. Schon die gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen schwer. Von unserer täglichen Arbeit und vom Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wissen wir allerdings, dass weitere Vorfälle passiert sind, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde gehoben hätten. Sei es aus Angst vor Konsequenzen auf ihr Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich hätten wenden müssen, sei wegen mangelnder Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt, d.h nicht, nach Plan und konsequent. Dass die Gewalt in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist eine absolute Minimalanforderung, und man darf den *systemischen* Charakter dieser Gewalt nicht ausblenden. Die Gewalt in den Asylbundeszentren ist in dem Sinne *systemisch*, dass sie durch strukturelle Bedingungen erlaubt und sogar gefördert wird. Die Art, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist, zeigt, dass asylsuchende Menschen vor allem als potenziell gefährlich wahrgenommen werden. Es muss dabei eher betrachtet werden, dass es sich um Menschen handelt, die in die Schweiz gekommen sind, um Schutz zu suchen. Und der Umstand, dass es faktisch fast keine sicheren Fluchtwege gibt, um sich in Europa, ja in der Schweiz in Sicherheit zu bringen, führt dazu, dass asylsuchende Menschen meistens eine lange und gefährliche Reise hinter sich haben, die nicht in wenigen Fällen zur Traumatisierung führt. Dabei muss im Auge behalten werden, dass die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit darstellt. Nur auf dieser Grundlage ist die Realisierung der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind, braucht es eine grundlegend neue Überlegung des Unterbringungskonzepts, sowie des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt.

Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben. Aus dem erläuternden Bericht des SEM ergibt sich, dass auf die Umsetzung einer wichtigen Zahl von Oberholzers Empfehlungen aus finanziellen Gründen verzichtet wird. Das führt uns zur Schlussfolgerung, dass dem SEM die körperliche und psychische Unversehrtheit von Asylsuchenden kaum etwas wert ist.

Dass für das SEM die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im vorliegenden Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen, enttäuscht uns sehr. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. Dies kritisch zu hinterfragen wäre ein wichtiger Schritt, um die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu bewältigen.

**Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.** Zudem sollten Asylsuchenden nicht in abgelegenen Sammellagern, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren, in unmittelbarer Nähe der Gesellschaft untergebracht werden. Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Jede andere Unterbringungsart, so wie die heutige, birgt im Keim gewalttätige Auseinandersetzungen zum Schaden höchst vulnerabler Personen und legitimiert diese.

### **3 Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Nach Ansicht von Sösf sollten Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt, durchgeführt werden dürfen, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. Ausserdem sollte allen Asylsuchenden ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

Die Durchsuchung der Personen für die Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) ist nach Sosp unangemessen. Die Asylsuchende sollten jederzeit in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen und Anwäl:innen vorzulegen.

## **4 Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)**

### **4.1 Aufgaben des SEM (Absatz 1)**

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht von Sosp müsste **der Zugang zur medizinischen Versorgung** ebenfalls in dieser Liste enthalten sein. Diese wichtige Aufgabe ist im Gesetzesentwurf als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, ausdrücklich erwähnt (vgl. Art. 25c Abs. 1 Bst. c E-AsylG). Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass nötige medizinische Handlungen Asylsuchenden aus Spargründen verweigert werden.

Vorschlag Absatz 1: Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:

***d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.***

### **4.2 Anwendung von Zwang (Absatz 2)**

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplinar massnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem Klima der Gewalt, das Eskalationen fördert. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Eine Ausbildung zur Deeskalation muss bei jeder Sicherheitskraft stattfinden.

### **4.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)**

Solidarité sans frontières begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Nach Ansicht von Solidarité sans frontières **muss**

**der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen untersagt sein.**

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen und muss in einem Bericht schriftlich dokumentiert werden.

## **5 Disziplinar-massnahmen (Art. 25a E-AsylG)**

Sosf begrüsst, dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für Disziplinare Massnahmen geschaffen wird. Die Kompetenz zur Verhängung von Disziplinar-massnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer dem SEM zugeschrieben sein.

### **5.1 Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinar-massnahme führen können (Absatz 1)**

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinar-massnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinar-massnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren 24/7 Mitarbeitende des SEM vor Ort sind, was Sosf begrüssen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich Disziplinar-massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral. Zudem empfiehlt Sosf, dass sich Disziplinar-massnahmen auf Erwachsene beschränken. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen festgelegt werden.

### **5.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Absatz 2 enthält eine Liste der Disziplinar-massnahmen, die gegenüber Bewohner:innen der BAZ angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung von Sosf zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint unangemessen. Obwohl Beschäftigungsprogramme schlecht entlohnt werden, zeigen sie eine positive Wirkung für die betroffenen Person; ihre Verweigerung für Disziplinierungszwecke scheint daher eher kontraproduktiv.

Die Einschränkung von sozialen Leistungen als disziplinare Massnahme ist nicht verhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem

hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Bst. c muss gestrichen werden.

Bst. d ist unklar formuliert. Wo sollte die Person in einem solchen Fall übernachten? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet wird, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Nicht alle BAZ verfügen über eine solche Infrastruktur. Aufgrund der Unklarheit, muss Bst. d gestrichen werden.

### **5.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)**

Die neue Verfahrensgarantien sind zu begrüssen, vor allem, die Möglichkeit nach rechtlichem Gehör. Wichtig ist dabei, dass alle Entscheide schriftlich begründet und in einer Sprache, die für die betroffene Person verständlich ist, eröffnet werden. Ausserdem müssen alle angeordneten Disziplinar massnahmen in einem Register aufgeführt werden, was eine unabhängige Kontrolle erlauben kann, durch die NKVF, zum Beispiel.

### **5.4 Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens (Absatz 4)**

Im vorgeschlagenen Absatz 4 wird nicht klar, wer die Beschwerdeinstanz im SEM ist. Ausserdem muss die Beschwerdeinstanz jedenfalls vom SEM unabhängig sein. Und Asylsuchenden muss systematisch und klar verständlich kommuniziert werden, dass sie Beschwerde einreichen können und wie sie das tun können.

## **6 Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)**

### **6.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

Geklärt wird im Vorschlag, dass es dafür eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Diese darf nicht anders abwendbar sein als durch Vorübergehende Festhaltung. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM von beauftragten Dritten durchgeführt, was

Alt-Bundesrichter Oberholzer explizit nicht empfiehlt. Aus unserer Sicht ist das unangemessen. Der Empfehlung Oberholzers ist zu folgen.

Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen. Hinsichtlich der «geeigneten Ausbildung» werden die anzustrebenden Standards nicht ausformuliert, obwohl Oberholzer ausführlich auf den Unterschied zwischen polizeilicher Ausbildung und derjenigen von Sicherheitsangestellten hinweist.

## **6.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung**

Verlangt werden muss, dass die Vorübergehende Festhaltung das letzte Mittel in einem Konflikt darstellt. Es muss vorgeschrieben werden, dass vor einer solchen Festhaltung ein Gespräch mit der betroffenen Person stattfinden und die Festhaltung angedroht werden muss. Das kann allenfalls zur Deeskalation beitragen.

## **6.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger**

Weiter muss die vorläufige Festnahme nicht nur bis zum Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich bereits aus der Kinderrechtskonvention der UNO.

# **7 Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)**

## **7.1 Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)**

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist nach Auffassung von Sösf weiterhin problematisch und wir lehnen sie weiter ab. Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält fest, dass das Geschäftsfeld privater Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet ist. Sösf ist deshalb der Auffassung, dass in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte generell verzichtet werden muss.

Es braucht zudem eine klare Gesetzgrundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen asylsuchende Personen. Sogar wenn diese nur von Beamten des SEM vorgenommen werden, geschehen regelmässig exzessive gewalttätige Übergriffe in die Grund- und Menschenrechte, wie es zum Beispiel immer wieder bei zwangsweisen Ausschaffungen geschieht. Den besten Schutz der Grundrechte garantiert nicht ein grosses Polizeiaufgebot, sondern ein erhöhter Betreuungsschlüssel, somit mehr und besser ausgebildetes Betreuungspersonal.

Deswegen darf nicht die Zwanganwendung im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen. Wie einleitend erwähnt wurde müssen im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und eine würdige Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte stehen. Der Betreuungsschlüssel muss viel stärker erhöht und auf Sozialarbeit ausgerichtet sein. Damit kann sogar Sicherheitspersonal eingespart werden.

## **7.2 Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)**

Dass solche im Gesetz vorgesehen werden, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Für die inhaltlichen Anforderungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Überlegungen im Bericht von Niklaus Oberholzer.

## **7.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)**

In Absatz 2 Bst. C wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert von Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben. Die Seelsorge muss eher als ein Mittel gesehen, das die Glaubensfreiheit ermöglicht, die in der Verfassung verankert ist.

# **8 Weitere Änderungen des AsylG**

## **8.1 Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)**

Die explizite Kompetenzzuweisung an das EJPD als Verordnungsgeber begrüssen wir.

## **Per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
im Auftrag des Bundesrats  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Zürich, 19. April 2023

## **Sicherheit und Betrieb in den Bundesasylzentren: Vernehmlassung zu den entsprechenden Änderungen im Asylgesetz**

Guten Tag

Der Stadtrat bedankt sich für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung betreffend Änderungen im Asylgesetz zu Sicherheit und Betrieb in den Bundesasylzentren beteiligen zu können.

Als Standortgemeinde eines Bundesasylzentrums und Eigentümerin einer der Leistungserbringerinnen Betreuung in den Bundesasylzentren betreffen die Stadt Zürich Änderungen in diesem Bereich massgeblich. Bereits den Bericht vom 30. September 2021 über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren von Alt-Bundesrichter Oberholzer hat der Stadtrat interessiert zur Kenntnis genommen. Die Empfehlungen verdeutlichen die Notwendigkeit von Verbesserungen und zeigen weiterführendes Anpassungspotenzial in diesem Bereich auf. Teile dieser Empfehlungen führten gemäss Begleitschreiben betreffend Vernehmlassungsprozess zu einer fundierten Analyse durch das Staatssekretariat für Migration (SEM). Diese wiederum bildet die Grundlage für die notwendigen Gesetzesanpassungen, die Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage sind.

### **1. Einleitende übergeordnete Einschätzung**

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen erwecken den Eindruck, dass die teilweise sehr grundsätzlichen Empfehlungen von Alt-Bundesrichter Oberholzer einzig auf die Empfehlungen zur rechtlichen Abbildung reduziert wurden. Dies anstatt die Gelegenheit wahrzunehmen, das Vorgehen gemäss seinen deutlichen Empfehlungen grundlegend zu überprüfen und anzupassen. Die umfassenden Empfehlungen von Alt-Bundesrichter Oberholzer werden dadurch stark reduziert und damit auch deren Wirkung. Das zeigt sich unter anderem am Beispiel des Einwands zur generellen Externalisierung der Sicherheit und Kompetenzen an private Sicherheitsdienstleistende in diesem Bereich.

Es ist naheliegend, dass die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen auf die Sicherheit fokussieren. Nichtsdestotrotz ist das nicht gleichbedeutend mit einer erneuten Stärkung des Bereichs der Sicherheit (Stichwort «Sicherheitsregime») im Verhältnis zur Betreuung und Organisation eines tragbaren Zusammenlebens von verschiedenen, meist traumatisierten



2/5

geflüchteten Menschen in den Bundesasylzentren. So hätte bei der rechtlichen Abbildung von sicherheitsbezogenen Massnahmen beispielsweise überprüft werden können, ob diese tatsächlich ihre Berechtigung haben oder aber stattdessen eher fördernde Massnahmen ziel-führender wären. Gerade am Beispiel der Disziplarmassnahmen wird das deutlich, welche sich nach wie vor in erster Linie auf die Bestrafung konzentrieren. Der Stadtrat bedauert die Fokussierung auf die betriebliche Organisation und die Sicherheit anstelle der stärkeren Ori-entierung und Sicherstellung eines guten Zusammenlebens verschiedenster Menschen unter dem Dach des Bundesasylzentrums.

Des Weiteren wird mit der anstehenden Anpassung des Asylgesetzes die einfache und effzi-ente Möglichkeit ausgeschlagen, gerade auch anderweitige, sich in Bearbeitung befindende Themen aufzugleisen und die Ausführungen an die aktuelle Praxis anzupassen. Als Beispiel dient die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für eine unabhängige externe Beschwerde-stelle in den Bundesasylzentren, welche mit dem jetzigen Vorschlag zur Anpassung des Asylgesetzes leicht hätte vollzogen werden können.

Begrüsst werden grundsätzlich die klareren Regelungen der Kompetenzen und Verantwort-lichkeiten des SEM. Als Beispiel kann hier die Festlegung von Qualitätsstandards durch das SEM für die Betreuung- und Sicherheitsdienstleistungen oder die Sicherstellung einer geeig-neten Ausbildung der beauftragten Dritten im Umgang mit asylsuchenden Personen erwähnt werden.

## 2. Einschätzung zu den spezifischen Artikeln

- Art. 9 Abs. 1 lit. e: Es fehlt eine hinreichende Definition für *unklare Herkunft von Vermö-genswerten*. Dies wäre, falls nicht bereits erfolgt, mindestens in den hierarchisch darun-terliegenden Rechtsgrundlagen festzuhalten.
- Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup>: Wann die *Notwendigkeit zur Sicherstellung* insbesondere der Reise- und Identitätspapiere sowie der Vermögenswerte unklarer Herkunft gemäss Absatz 1 lit. a und e gegeben ist, kann nicht nachvollzogen werden. Dies wäre, falls nicht bereits er-folgt, mindestens in den hierarchisch darunterliegenden Rechtsgrundlagen festzuhalten.
- Art. 25 Abs. 1: Trotz dem Beschrieb, dass der Betrieb *insbesondere* die nachfolgenden Punkte umfasst, wäre die detaillierte Auflistung, wie sie im Artikel 25c erwähnt wird, be-reits hier aufzuführen, namentlich die MNA-Betreuung und -beschäftigung, die Beschäfti-gung generell, die Gesundheitsversorgung, die Sicherstellung einer in den Zentrumsbe-trieb integrierten Mahlzeitenproduktion, die sinnvolle Beschäftigung bietet, die Themati-sierung einer ausgewogenen Ernährung ermöglicht und zudem die Berücksichtigung des Bedarfs der Bewohnenden erlaubt, falls diese aus kulturellen oder gesundheitlichen Gründen spezielle Ernährungsvorgaben befolgen müssen. All diesen Bereichen kommt



3/5

ausreichend Wichtigkeit zu und sie erfordern eine gewisse Fachlichkeit, weshalb sie explizite Erwähnung finden sollten. Diese Ausführung und Auflistung würde zudem dem aktuellen Stand der Praxis entsprechen.

- Generell zu Artikel 25a:
  - Bereits in der einleitenden übergeordneten Einschätzung wurde darauf hingewiesen, dass die Disziplinar massnahmen – auch sinngemäss nach den Empfehlungen von Alt-Bundesrichter Oberholzer – grundsätzlich mit einem individuellen fördernden Entwicklungsplan verbunden werden müssen. Das heisst, dass die Disziplinar massnahmen unter anderem so auszugestalten sind, dass entsprechend den Voraussetzungen der jeweiligen asylsuchenden Person und je nach Verstoss seine bzw. ihre Entwicklung hin zur Einhaltung der geltenden Regeln begünstigt wird. Insbesondere bei vulnerablen Personen beispielsweise psychisch erkrankten Menschen kommt diesem fördernden Entwicklungsplan eine besondere Bedeutung zu, weshalb dies zusätzlich zu regeln wäre. Das betrifft durchgängig alle nachfolgend in Art. 25a Abs. 2 aufgeführten Literä und bedürfte bei diesen eine entsprechende Präzisierung.
  - Bei der Anwendung von Disziplinar massnahmen ist ausserdem zwischen Erwachsenen und begleiteten sowie unbegleiteten Minderjährigen zu unterscheiden. Mindestens für die unbegleiteten Minderjährigen gibt es dazu bereits eine angepasste Praxis, die im vorliegenden Gesetzesvorschlag nicht berücksichtigt wird. In jedem Fall ist die Anwendung von Disziplinar massnahmen bei der vulnerablen Gruppe der begleiteten und unbegleiteten Minderjährigen von denen bei Erwachsenen zu unterscheiden und kindgerecht anzupassen. Das gilt es im vorliegenden Gesetzesvorschlag abzubilden.
- Art. 25a Abs. 1: Entscheidend, gerade auch im Hinblick auf die Empfehlung von Alt-Bundesrichter Oberholzer wäre hier präzisierend zu ergänzen, dass das SEM diese Aufgabe (*befristete Anordnung von Disziplinar massnahmen gegenüber Asylsuchenden*) nicht an die Leistungserbringenden delegieren darf. Das würde aufgrund der anderweitigen Aufgaben der Leistungserbringenden den Anschein der Befangenheit erwecken. Es ist deshalb zentral, dass diese Kompetenz alleine dem SEM vorbehalten bleibt.
- Art. 25a Abs. 2 lit. a: In Verbindung zum Spiegelstrich generell zu Artikel 25a kann der *Ausschluss von Gemeinschaftsräumen* bei einem Verstoss, welcher beispielsweise nicht das Thema Distanz / Drohung betrifft, kontraproduktiv für die Sicherstellung des Wohls aller Bewohnenden sein.
- Art. 25a Abs. 2 lit. b: Die *Verweigerung der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm* kann auch als Belohnung statt als Disziplinar massnahme ausgelegt werden (siehe auch Spiegelstrich generell zu Artikel 25a. Insofern wäre eine neutralere Formulierung zu wählen.



4/5

- Art. 25a Abs. 2 lit. c: In den Bundesasylzentren werden keine klassischen Sozialhilfeleistungen erbracht, sondern einzig Sachleistungen gemäss Asylgesetz Art. 82 Abs. 3. Es ist unhaltbar, diese Sachleistungen (wie beispielsweise Kleidung) im Rahmen einer Disziplinarmassnahme einzuschränken. Der Passus «*die Einschränkung von Sozialhilfeleistungen gemäss Artikel 82 Absatz 1 Buchstaben g, h und k*» ist ersatzlos zu streichen.
- Art. 25a Abs. 2 lit. d: Mit dem Ausschluss einer asylsuchenden Person aus dem Bundesasylzentrum wird die mögliche Gefährdung in den öffentlichen Raum verlagert. Da das SEM diese Massnahme ausgesprochen hätte, wäre bei einem entsprechenden Vorfall auch das SEM in der Verantwortung. Es wird empfohlen, diese Disziplinarmassnahme zu überdenken, namentlich abzuschaffen oder zumindest eng mit den Leistungserbringenden Sicherheit oder anderen Dienstleistenden des SEM in diesem Bereich beziehungsweise mit der örtlichen Polizei abzustimmen und zu begleiten.
- Art. 25b Abs. 3: Die Abnahme von *Gegenständen, die nicht benötigt werden*, ist ein nicht notwendiger Eingriff und wirft die Frage auf, wer darüber entscheidet, dass die Gegenstände nicht benötigt werden. Zusätzlich sind die Zuständigkeit und damit auch die Verantwortung bezüglich *Überwachung des Wohlbefindens der asylsuchenden Person* unzureichend geregelt.
- Art. 25b Abs. 5: Die *vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr* ist entgegen des Gesetzesvorschlages bei minderjährigen Kindern nicht an eine Altersgrenze zu binden, sondern bei Minderjährigen auszuschliessen. Kinder und Jugendliche sind mindestens bis zu ihrem 18. Lebensjahr als solche zu behandeln, ihr besonderes Schutzbedürfnis ist sicherzustellen und eine vorübergehende Festhaltung von Minderjährigen analog zu Erwachsenen ist unhaltbar.
- Art. 25c Abs. 1 lit. b: Präzisierung des Begriffs der Verpflegung analog zum dritten Spielstrich zu *Sicherstellung einer in den Zentrumsbetrieb integrierten Mahlzeitenproduktion* (siehe Präzisierung unter Art. 25 Abs. 1). Damit wird dem unterschätzten Thema der selbst gekochten ausgewogenen Ernährung angemessen Rechnung getragen.
- Art. 25c Abs. 2: Die *MNA-Betreuung und -beschäftigung* ist analog zum dritten Spiegelstrich aufgrund ihrer Wichtigkeit aufzulisten. Damit einher gehen auch spezifisch dafür vorgesehene personelle Ressourcen, die Erwähnung finden müssen.
- Art. 25c Abs. 2 lit. b: Dieser Spielstrich bedarf einer Ergänzung beziehungsweise Präzisierung. Im Gegensatz zu den anderen *an Dritte übertragenen Aufgaben* sind an die *Massnahmen zu seelsorgerischen Tätigkeiten und Konfliktprävention* ebenso wie an die *MNA-Betreuung und -beschäftigung* (siehe Spiegelstrich zuvor) konkrete personelle Ressourcen (Personal) geknüpft. Entsprechend wäre zu ergänzen, dass diese Massnahmen bei einer Übertragung an Dritte vom SEM mit spezifisch dafür vorgesehenen personellen Ressourcen dotiert werden.



5/5

- Art. 25d: Zur ganzheitlichen Abbildung wäre auch die Erwähnung der Pflichten der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen gemäss 4. Abschnitt der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (AS 142.311.23) aufzuführen.

Mit dieser Einschätzung möchte der Stadtrat für die umfassende Berücksichtigung der Empfehlungen von Alt-Bundesrichter Oberholzer plädieren und seinen Beitrag zu deren verbesserten Umsetzung leisten. Der Stadtrat hofft, dass seine Einschätzung in diesem Sinne aufgenommen und berücksichtigt wird.

Freundliche Grüsse  
im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

Kopie per E-Mail an:

- Franziska Ehrler, Leiterin Sozial- und Gesellschaftspolitik, Schweizerischer Städteverband SSV, [franziska.ehrler@staedteverband.ch](mailto:franziska.ehrler@staedteverband.ch)

Geschäftsstelle  
Ostermündigenstrasse 99B  
CH - 3006 Bern

Telefon +41 31 633 42 99  
www.vkm-asm.ch  
info@vkm-asm.ch

**Per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Staatssekretariat für Migration (SEM)  
Quellenweg 6  
3003 Bern – Wabern

(Per E-Mail an: vernehmlassungSB-  
RE@sem.admin.ch)

Bern, 1. Mai 2023

**Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) dankt Ihnen für die Möglichkeit zu Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung nehmen zu können.

Mit den Anpassungen im AsylG sollen die Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen neu auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Die VKM hat von den verschiedenen Massnahmen, welche das SEM im Nachgang an die Empfehlungen aus dem Bericht Oberholzer zeitnah umsetzen konnte, zustimmend Kenntnis genommen. Die VKM begrüsst insbesondere die umgesetzten Massnahmen im Bereich der Konflikt- und Gewaltprävention sowie der Deeskalation, welche mit Art. 25c Abs.2 lit.b E-AsylG eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage erhalten. Auch die bisher auf Verordnungsstufe (Art. 29a VO-EJPD) geregelte vorübergehende Festhaltung zur Abwehr unmittelbarer Gefahr erhält mit Art. 25b E-AsylG neu eine Grundlage auf Gesetzesstufe. Da es sich dabei um einen nicht unerheblichen Eingriff in die Bewegungsfreiheit handelt, begrüsst die VKM die Überführung von der Verordnungs- auf die Gesetzesstufe ausdrücklich.

Wir haben demnach keine Änderungsanträge.

Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Régine  
Schweizer



Digital  
unterscriben von  
Régine Schweizer  
Datum: 2023.05.01  
11:21:20 +02'00'

Régine Schweizer

Leiterin Geschäftsstelle

Kopie  
VKM Vorstand

Bern, 2. Mai 2023

## Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB

### Änderung des Asylgesetzes: Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes

Die Plattform ZiAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB unterstützt die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahme. Im Folgenden geht die ZiAB auf einige Punkte ein, welche zusätzlich zur Stellungnahme der SFH Erwähnung finden sollen. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung verstanden werden

#### Grundsätzliches

Die ZiAB bedauert, dass die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen. Stattdessen werden diese als potenziell gefährlich dargestellt, wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. **Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.** Dies ist entscheidend, um der Entstehung struktureller Gewalt in Bundesasylzentren entgegenzuwirken.

Seit der Gründung im Jahr 2015 setzt sich die ZiAB unter anderem für bessere Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement sowie für mehr Betreuungs- und weniger Sicherheitspersonal ein. Jegliche Bemühungen in diese Richtung werden von der ZiAB ausdrücklich begrüsst. Aus Sicht der ZiAB ist es grundsätzlich erfreulich, dass im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung festgehalten wird, wie wichtig persönliches Wohlbefinden und die Förderung der psychischen Gesundheit für die Gewaltprävention sind. Die ZiAB hofft, dass dieser Gedanke allen kommenden Massnahmen – gerade auch im Bereich Sicherheit – zugrunde liegt. **Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss bei allen Massnahmen im Bereich Sicherheit berücksichtigt – und wie von der SFH angeregt – in den Gesetzesentwurf expliziter eingeführt werden.**

#### Qualitätskontrolle und Ausbildung Personal

Die ZiAB steht der Übertragung von Sicherheitsaufgaben an private Akteur\*innen grundsätzlich kritisch gegenüber und vertritt die Auffassung, dass es sich um Aufgaben in staatlicher Hoheit handelt, welche nur in Ausnahmefällen abgetreten werden dürften. Sofern aber eine solche Delegation vorgenommen wird, sind die Grundsätze dieser Übertragung zu regeln und insbesondere Anforderungen für die Unternehmen sowie eine eindeutige Verantwortung des SEM im Hinblick auf die Qualitätskontrolle und die Ausbildung des Personals einzuführen. **Eine Aufnahme bestimmter Grundsätze in das Gesetz**

sollte zu einer Verbesserung führen. Entscheidend bleibt jedoch, dass das Personal in den Bundesasylzentren von den Weisungen Kenntnis hat und befähigt wird, diese konsequent umsetzen. Wie diverse Berichte (Oberholzer, internes Audit, CPT) zeigen, besteht in diesem Bereich noch viel Handlungsbedarf. Die ZiAB zeigt sich deshalb irritiert über die Aussage in Kapitel 4.1 des erläuternden Berichts, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung für den Bund lediglich im Bereich der Seelsorge einen kleinen finanziellen Mehraufwand bedeuten würde. Die ZiAB ist klar der Meinung, **dass es im Bereich der Ausbildung des Personals – Sicherheit *und* Betreuung – und den Qualitätskontrollen deutlich mehr Mittel braucht, um einen zufriedenstellenden Alltag in den Bundesasylzentren zu ermöglichen.**

## Durchsuchung

Nach Ansicht der ZiAB sollte im Gesetz der Grundsatz verankert werden, dass **Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht** auf Mitführung verbotener Gegenstände – namentlich Waffen, Drogen und alkoholische Getränke – durchgeführt werden. Die Suche nach Dokumenten und Beweismitteln (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b) rechtfertigt keine polizeiliche Massnahme der Durchsuchung.

## Disziplinarmaßnahmen

Die ZiAB begrüsst, dass drei Massnahmen, denen sie schon immer kritisch gegenüberstand, nicht in die Gesetzesvorlage übernommen wurden. Namentlich sind dies die Verweigerung des Ausgangs, der Ausschluss aus dem Zentrum und die Streichung von ÖV-Tickets. Diese Massnahmen stellen einen unverhältnismässigen Eingriff in die Bewegungsfreiheit dar.

**Zwei neu aufgeführte Disziplinarmaßnahmen und eine bisherige lehnt die ZiAB hingegen entschieden ab:**

- 1) Der Ausschluss «aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen» für bis zu 72 Stunden ist einschneidend und aus Sicht der ZiAB weder verhältnismässig noch räumlich sowie betreuungstechnisch umzusetzen.
- 2) Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen stellt aus Sicht der ZiAB aufgrund der positiven Wirkung der Beschäftigung auf die Personen und wegen ihres Stellenwerts zur Konfliktprevention keine angemessene Disziplinarmaßnahme dar.
- 3) Wie auch die NKVF in ihren Berichten, sieht die ZiAB die Streichung von Taschengeld nicht als sinnvolle oder angemessene Disziplinarmaßnahme, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt.

Die vorübergehende **Festhaltung von Minderjährigen muss bis zum Alter von 18 Jahren (und nicht nur wie vorgeschlagen bis 15 Jahren) untersagt werden.** Die vorgeschlagene Benachteiligung der 16- bis 18-Jährigen entbehrt einer gesetzlichen Grundlage und ist auch aus der Sicht des Kinder- und Jugendschutzes sowie vor dem Hintergrund der Kinderrechtskonvention nicht vertretbar.

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinarmaßnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM

erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren 24/7 Mitarbeitende des SEM vor Ort sind, was die ZiAB begrüssen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich der Disziplinar massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral.

## Kontrollsystem

Die ZiAB unterstützt die Forderung der SFH, dass zusätzlich zu den gesetzlichen Grundlagen ein **Berichts-, Überwachungs- und Kontrollsystem entwickelt werden muss**. So können spezifische Gewaltereignisse besser untersucht und das systematische externe Monitoring durch nationale und internationale Instanzen ermöglicht werden.

Konkret wäre dabei sicherzustellen, dass diese Berichte die Fakten und den Eingriff objektiv darstellen und auch die Version der Asylsuchenden bzw. Zeugen und nicht nur die Perspektive des Sicherheitspersonals beschreiben.

## Seelsorge

Der Verweis auf die Seelsorge in einem Absatz, der die Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung betrifft, ist ungeeignet. Die ZiAB erkennt zwar den Wert der seelsorgerischen Tätigkeiten für die Konfliktprävention, vertritt aber die Auffassung, dass **die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden darf und unabhängig bleiben muss**. Angesichts ihres religiösen Charakters ist die Seelsorge nicht als Aufgabe des Bundes zu verstehen. **Die Aufgabe des Bundes besteht vielmehr darin, in den Unterkünften des Bundes das Recht auf Religionsfreiheit zu garantieren und den Zugang zu seelsorgerischen Tätigkeiten in den Unterkünften zu gewährleisten.**

## Gesetzliche Rahmenbedingungen für unabhängige Meldestelle

Die ZiAB begrüsst das Pilotprojekt der zwei externen Meldestellen, steht der strukturellen Anbindung ans SEM aber kritisch gegenüber. Um die Wirksamkeit von Meldestellen zu erhöhen, müssen diese unabhängig sein. Die Erarbeitung **gesetzlicher Grundlagen für unabhängige Meldestellen müssen umgehend in Angriff genommen werden**, und nicht erst nach Ende des 18-monatigen Pilotprojektes (wie im erläuternden Bericht beschrieben). Auch scheint es grundsätzlich problematisch, den Bedarf an *unabhängigen* Meldestellen auf Grundlage der Erfahrungen der *nicht unabhängigen* Meldestellen zu messen.

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.

AsyLex  
Gotthardstrasse 52  
8002 Zürich  
[info@AsyLex.ch](mailto:info@AsyLex.ch)

BR Elisabeth Baume-Schneider  
Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Zürich, 3. Mai 2023

**Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Bundesrätin Baume-Schneider  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den geplanten Änderungen des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes). Nachfolgend finden Sie unsere Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen



Ursina Storrer  
Praktikantin AsyLex



Berfin Kara  
Rechtsberaterin AsyLex

## 1. Das Wichtigste in Kürze

AsyLex begrüsst grundsätzlich die gesetzliche Regelung der Bedingungen, unter welchen Disziplinar massnahmen gegen Personen in den Zentren des Bundes (BAZ) verhängt werden dürfen. Die gemäss Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Überführung entsprechender Regelungen ins Asylgesetz (E-AsylG) erachtet AsyLex allerdings in verschiedenen Punkten als mangelhaft. Insbesondere die folgenden Artikel weisen unseres Erachtens noch Mängel auf:

- Art. 9 E-AsylG: Die neue Bestimmung scheint nicht zum Schutz von Asylsuchenden formuliert worden zu sein, sondern zu einer erweiterten Zwangsanwendung zum Erzwingen der Mitwirkungspflicht, wobei die Zwangsmassnahmen sogar über jene im Strafverfahren hinausgehen. Dies ist in aller Deutlichkeit abzulehnen.
- Art. 25 E-AsylG: Die explizite Regelung wird begrüsst, wobei gewisse Anpassungen zur Beschränkung der Gewaltanwendung auf das absolut Notwendige vorgeschlagen werden.
- Art. 25a E-AsylG: Während eine klare Regelung begrüsst wird, sind die Voraussetzungen für die Anordnung einer Massnahme zu weit gefasst und gewisse vorgesehene Massnahmen sind unseres Erachtens nicht zulässig bzw. nicht umsetzbar und daher zu streichen. Überdies ist zwingend immer eine schriftliche Eröffnung des Entscheides auszuhändigen und die Fristen zu verlängern sowie der konkrete Rechtsweg zu klären.
- Art. 25b E-AsylG: Die Anordnung hat zwingend durch das SEM und nicht durch Private zu erfolgen und auch diesbezüglich ist der Rechtsweg zu klären.
- Art. 25c E-AsylG: Das Gewaltmonopol des Staates gilt es zu wahren und auf Outsourcing im Sicherheitsbereich ist zu verzichten.

## 2. Einleitung und Vorbemerkungen

AsyLex ist als Rechtsvertreterin zahlreicher geflüchteter Menschen regelmässig mit den Themen konfrontiert, welche im Bericht von alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer (fortan Bericht Oberholzer) vom 30. September 2021 aufgeworfen werden. Die Anzahl und das Ausmass der Vorfälle erachten wir als besorgniserregend und befürworten daher die Bestrebungen des Bundes, diesbezüglich Massnahmen zu ergreifen. Zentral wäre aus unserer Sicht über die vorliegende Vernehmlassungsantwort hinaus der niederschwellige Zugang zu Rechtsvertretung im Fall von Gewalt im Bundesasylzentrum<sup>1</sup>, eine unabhängige und niederschwellige Meldestelle (auch bzw. gerade für Bundesasylzentren ohne Verfahrensfunktion), die Abkehr der Auslagerung von Sicherheitsdienstleistungen an Private sowie die Einführung und Durchsetzung von klaren Weisungen für das Sicherheitspersonal, mit entsprechenden (greifenden) Disziplinar massnahmen.

Nachfolgend wird auf die vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen im Detail eingegangen.

## 3. Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Änderung dieser Bestimmung der Grundthematik der Vernehmlassungsvorlage gerecht werden sollte. Es sei in Erinnerung zu rufen, dass die Anpassungen aufgrund der Vorfälle von Gewalt von Sicherheitsmitarbeitenden gegenüber Asylsuchenden erfolgen sollten, und daher auch dieses Ziel zu verfolgen ist. Mit der Änderung von Art. 9 Abs. 1 E-AsylG wird jedoch genau das Gegenteil impliziert: Die geflüchteten Menschen werden einem Generalverdacht unterstellt. So werden damit neue behördliche Rechte eingeführt, welche selbst in Strafverfahren undenkbar wären - konkret die Durchsuchung und Sicherstellung von Gegenständen ohne jeglichen Anfangsverdacht und ohne entsprechende Dokumentationspflicht. Eine derartige Regelung ist daher aus

---

<sup>1</sup> Die Rechtsvertretung im Asylverfahren hat hierzu kein Mandat und berät bzw. vertritt daher nicht in diesen Angelegenheiten. Gemäss unserer Erfahrung wird überdies eine Anzeige wegen Gewalt durch Mitarbeitende der Sicherheitsdienste im Bundesasylzentrum von den nahegelegenen Polizeistationen nur bzw. erst entgegen genommen, wenn diese durch eine Rechtsanwältin bzw. einen Rechtsanwalt eingereicht wird, nicht aber bei einer Meldung durch die betroffene Person selber.

rechtsstaatlicher Sicht klar abzulehnen bzw. zumindest insofern anzupassen, dass Durchsuchungen nur bei Vorliegen eines Verdachts durchgeführt werden dürfen und zwar einzig zur Gewährleistung der Sicherheit. Inwiefern eine Durchsuchung auf Reise- und Identitätspapiere und verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sodann einen Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit zu leisten vermag, erhellt nicht. Die Abgabe dieser Unterlagen ist allenfalls Teil der Mitwirkungspflicht, und die hier vorgesehene Sicherstellung (Abs. 1bis) hätte folglich eine völlig neue Dimension der Zwangsmassnahmen zur Erzwingung der Mitwirkung zur Folge. Dies im Rahmen einer Vorlage zur angeblichen Erhöhung der Sicherheit der Geflüchteten miteinfließen zu lassen, scheint weder überzeugend noch angebracht - gerade angesichts dessen, dass die Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO) zur Durchsuchung viel strengere Vorgaben vorsehen, wenngleich es sich im Strafverfahren um Personen handelt, welchen eine Straftat vorgeworfen wird, während i.c. *geflüchtete* Personen betroffen sind (vgl. Art. 241 ff. StPO).

Hinsichtlich der Formulierung fällt sodann auf, dass der neue Wortlaut von "untersuchen" spricht, während das geltende Gesetz den Begriff "durchsuchen" erwähnt. Ohne entsprechenden Anlass sei die bisherige Wortwahl beizubehalten (dies entspricht auch dem Titel der Bestimmung).

Die Sicherstellung ist sodann auf Fälle zu begrenzen, in welchen eine Gefährdung vom entsprechenden Gegenstand ausgeht. Diesbezüglich ist - entsprechend der grundrechtlichen Eigentumsgarantie - eine (anfechtbare) Verfügung auszustellen und die Sicherstellung ist zu protokollieren.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) verwiesen, welche vollumfänglich unterstützt werden (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 6, vgl. insb. Ausführungen zum Ausschluss körperlicher Durchsuchungen und dem Geschlecht der durchsuchenden Person).

## **Formulierungsvorschlag Art. 9 E-AsylG:**

<sup>1</sup> Die zuständige Behörde darf Asylsuchende, die in einem Zentrum des Bundes oder in einer Privat- oder Kollektivunterkunft untergebracht sind, und ihre mitgeführten Sachen untersuchen—bei konkretem Verdacht auf eine Selbst- oder Fremdgefährdung durchsuchen auf:

- a. ~~Reise- und Identitätspapiere;~~
- b. ~~verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel;~~
- c. Waffen, Waffenzubehör und weitere gefährliche Gegenstände;
- d. Drogen und alkoholische Getränke;
- e. Vermögenswerte unklarer Herkunft.

<sup>1bis</sup> Die zuständige Behörde ordnet die Durchsuchung mittels schriftlichem Befehl in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache an und dokumentiert sie.

<sup>1ter</sup> Die zuständige Behörde kann die Gegenstände nach Absatz 1 ~~falls notwendig~~ sicherstellen, wenn diese eine Gefährdung darstellen. Diesbezüglich ist eine anfechtbare Verfügung in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache auszustellen sowie ein Protokoll zu erstellen und der betroffenen Person auszuhändigen.

#### **4. Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)**

Hinsichtlich der Aufgaben des SEM (Abs. 1) ist in Übereinstimmung mit der SFH festzuhalten, dass das SEM als zuständige Behörde auch für die Sicherstellung des Zugangs zu medizinischer Versorgung zuständig ist. Dies ist explizit im Gesetzestext zu erwähnen.

Es ist zu begrüßen, dass Abs. 2 die Situationen, in welchen Zwang angewendet werden darf, konkret und abschliessend regelt. Die vorgeschlagene Regelung ist allerdings insofern anzupassen, als die Fälle, in welchen Zwangs- und somit Gewaltanwendung erlaubt werden soll, auf das zwingend Notwendige zu reduzieren ist.

Abs. 3 (Verweis auf ZAG) ist sodann zu begrüßen, insbesondere der explizite Ausschluss vom Einsatz (und damit auch das Tragen) von Waffen, insbesondere durch das Sicherheitspersonal in den Bundesasylzentren. Darüber hinaus ist unseres Erachtens sodann auch der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray zu verbieten (vgl. dazu Ausführungen Vernehmlassungsantwort SFH, S. 10, welche vollumfänglich unterstützt werden). Ebenfalls unterstützt wird die Forderung der SFH nach einer klaren Dokumentation der Vorfälle, welche der betroffenen Person innert 24h von Amtes wegen herauszugeben ist.

## **Formulierungsvorschlag Art. 25 E-AsylG:**

<sup>1</sup> Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung des Betriebs in den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen. Der Betrieb umfasst insbesondere:

- a. die Unterbringung der Asylsuchenden;
- b. die Betreuung der Asylsuchenden;
- c. die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung;
- d. den Zugang der Asylsuchenden zu medizinischer Versorgung.

<sup>2</sup> Das SEM kann zur ~~Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung und soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen~~ Abwendung einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person nötigenfalls polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen:

- a. im Rahmen der Durchsuchung nach Artikel 9;
- b. beim Vollzug von Disziplinar massnahmen nach Artikel 25a;
- c. bei der Gefahrenabwehr;
- d. bei der vorübergehenden Festhaltung nach Artikel 25b.

<sup>3</sup> Für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen nach Absatz 2 gilt das Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008. Der Einsatz von Waffen und weiteren Hilfsmitteln ist untersagt.

<sup>4</sup> Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen ist schriftlich zu dokumentieren. Die Dokumentation ist der betroffenen Person innert 24h von Amtes wegen auszuhändigen.

## 5. Disziplarmassnahmen (Art. 25a E-AsylG)

AsyLex begrüsst insbesondere die Einführung von Verfahrensgarantien bei der Verhängung von Disziplarmassnahmen sehr. Kritisch zu hinterfragen ist jedoch die Definition der “Anlasstaten”, welche Disziplarmassnahmen auszulösen vermögen. Diese sind - anders als im erläuternden Bericht ausgeführt - auf das absolut Notwendige zu beschränken, wobei Bagatellen wie z.B. wenige Minuten Verspätung, Nicht-Erledigen von Hausarbeiten davon nicht erfasst sein dürfen, da dies bedauerlicherweise bereits heute immer wieder zu Schikane und Diskriminierung führt. Überdies scheint eine Anwendung der(selben) Disziplarmassnahmen auf Kinder und Jugendliche nicht verhältnismässig bzw. auch nicht mit der UNO-Kinderrechtskonvention zu vereinbaren.

Hinsichtlich der einzelnen vorgesehenen Disziplarmassnahmen (Abs. 2) ist anzumerken, dass deren Festlegung im Gesetz im Grundsatz sehr zu begrüessen ist. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist die Tatsache, dass bisher teils angewendete Praxen wie die Verweigerung des Ausgangs (zu Recht) nicht aufgeführt werden und daher künftig nicht mehr angewendet werden dürfen. Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen scheint sodann gerade in Fällen von Personen, welche dem Alltag im Bundesasylzentrum nicht selbständig gewachsen sind, keine zielführende Massnahme zu sein, im Gegenteil: Ist das Ziel von Beschäftigungsprogrammen doch gerade, dass eine Struktur geschaffen wird, welche Halt gibt und zu einem ordnungsgemässen Ablauf in den Unterkünften beitragen soll. Hinsichtlich der Kürzungen der Sozialhilfeleistungen ist in Übereinstimmung mit der SFH (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 12) nicht ersichtlich, welche Leistungen gekürzt werden könnten, ohne damit das Recht auf eine minimale Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) im Kern zu verletzen. Dasselbe gilt für den Ausschluss aus “allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für höchstens 72 Stunden”: Es ist unergründlich, wo sich die Person sodann aufhalten soll bzw. darf - dem Bericht zufolge könnten dies faktisch einzelne Zimmer sein, was einer faktischen Inhaftierung gleichkäme. Ohne weitere Klärung dieser offenen Fragen ist folglich von dieser Bestimmung abzusehen.

Die neu vorgesehene Ausgestaltung der Anordnung der Massnahme (Abs. 3) ist im Grundsatz sehr zu begrüssen. Die Entscheideröffnung hat sodann aus rechtsstaatlichen Überlegungen (Art. 13 EMRK) stets schriftlich zu erfolgen und überdies in einer Sprache, welche für die betroffene Person verständlich ist. Die Überlegungen der SFH, wonach die Rechtsvertretung über Disziplinar-massnahmen zu informieren ist und ein Register über die angeordneten Disziplinar-massnahmen geführt werden sollte, werden vollumfänglich unterstützt.

Dass der Rechtsweg in Abs. 4 konkret beschrieben wird, ist zu begrüssen. Allerdings kann den Ausführungen rechtlicher Art diesbezüglich nicht abschliessend gefolgt werden. So ist nicht ersichtlich, was mit "Disziplinarbeschwerde" gemeint ist, dies wird auch im Bericht nicht erläutert. Überdies ist unklar, welches die "Beschwerdeinstanz" im SEM sein sollte - in jedem Fall lässt dies eine nicht unabhängige Stelle vermuten. Sollte es sich um einen Behörden-internen "Beschwerde"-Mechanismus handeln, so wäre dies entsprechend zu bezeichnen - ist der Begriff "Beschwerde" doch gemäss VwVG bei öffentlich-rechtlichen Verfahren grundsätzlich für die Anfechtung einer Verfügung bei einer unabhängigen richterlichen Instanz vorgesehen und daher in diesem Zusammenhang missverständlich. Denkbar wäre eine erste verwaltungsinterne Überprüfung der Massnahme mit anschliessender Beschwerdemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht gemäss VwVG. Die Frist für die Anfechtung von drei Tagen ab Kenntnisnahme ist selbstredend völlig unzureichend und mit keiner anderen uns bekannten Anfechtungsfrist auch nur annähernd vergleichbar. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Anfechtung nicht innert der üblichen 30-tägigen Frist möglich sein soll, insbesondere da es sich in den meisten Fällen ohnehin lediglich um ein Feststellungsbegehren handeln dürfte, wo keinerlei Gefahr im Verzug vorliegen kann.

## **Formulierungsvorschlag Art. 25a E-AsylG:**

<sup>1</sup> Das SEM kann gegenüber volljährigen Asylsuchenden Disziplinarmaßnahmen befristet anordnen, wenn sie durch ihr rechtswidriges oder grob pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb der Zentren des Bundes oder der Unterkünfte an den Flughäfen stören.

<sup>2</sup> Als Disziplinarmaßnahmen gelten:

a. das Verbot, bestimmte Räume zu betreten, die für Asylsuchende sonst allgemein zugänglich sind;

~~b. die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen;~~

~~c. die Einschränkung von Sozialhilfeleistungen gemäss Artikel 83 Absatz 1 Buchstaben g, h und k sowie zusätzlicher Unterstützungsleistungen wie Taschengeld;~~

~~d. der Ausschluss aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für höchstens 72 Stunden;~~

e. die Zuweisung in ein besonderes Zentrum nach Artikel 24a.

<sup>3</sup> Das SEM stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest, gewährt der asylsuchenden Person das rechtliche Gehör und eröffnet ihr den Entscheid ~~in der Regel~~ schriftlich in einer ihr verständlichen Sprache, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.

<sup>4</sup> Die asylsuchende Person kann innerhalb von ~~drei~~ dreissig Tagen ab Kenntnisnahme der Anordnung einer Disziplinarmaßnahme eine ~~Disziplinarbeschwerde an die Beschwerdeinstanz im SEM einreichen~~ Überprüfung der Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Disziplinarmaßnahme bei [ggfs. SEM-interne Stelle] beantragen. Deren Entscheid unterliegt dem Beschwerdeverfahren gemäss VwVG. Bei Massnahmen nach Absatz 2 Buchstabe e richtet sich das Beschwerdeverfahren nach Artikel 107 Absatz 1.

## 6. Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG)

AsyLex steht dieser Massnahme grundsätzlich kritisch gegenüber, begrüsst jedoch die Aspekte der klaren zeitlichen Begrenzung der Festhaltung, der erforderlichen Ausbildung des Personals sowie der Pflicht zur Meldungserstattung an die Polizei. Mit letzterem wird die Hemmschwelle für die Festhaltung ohne tatsächliche Notwendigkeit erhöht, was angesichts der dokumentierten Vorfälle der letzten Jahre zwingend notwendig zu sein scheint. Im Übrigen werden die Ausführungen der SFH (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 16 f.) vollumfänglich unterstützt. Insbesondere ist die Frage der richterlichen Überprüfung der Festhaltung vertieft zu klären. Es scheint fraglich, ob die vorgesehenen Instrumente den Anforderungen (insb. nach Art. 5 und 13 EMRK) genügen, weshalb allenfalls eine entsprechende Ergänzung zur richterlichen Überprüfung anzubringen ist. Diesbezüglich ist zu prüfen, welches Gericht hierfür zuständig wäre - zu denken ist allenfalls an das Zwangsmassnahmengericht im Kanton des Zentrums oder das Bundesverwaltungsgericht.

### **Formulierungsvorschlag Art. 25b E-AsylG:**

[...]

<sup>4bis</sup> Die vorübergehende Festhaltung erfolgt auf schriftliche Verfügung hin, welche der betroffenen Person in einer ihr verständlichen Sprache zu eröffnen ist. Die zuständige richterliche Behörde prüft die Rechtmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Festhaltung auf Gesuch hin nachträglich. Das Gesuch auf Überprüfung bedarf keiner Begründung.

<sup>5</sup> Die Anordnung einer vorübergehenden Festhaltung ist bei Kindern und Jugendlichen, die das ~~15.~~ 18. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ausgeschlossen.

## 7. Übertragung von Aufgaben (Art. 25c E-AsylG)

AsyLex steht der Übertragung von Aufgaben im Bereich der Sicherheit an Private kritisch gegenüber und verweist diesbezüglich vollumfänglich auf die Ausführungen der SFH, welche vollumfänglich unterstützt werden (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 20 ff.). Unseres Erachtens kann und darf das Gewaltmonopol des Staates nicht an Private ausgelagert werden - umso weniger in einer Umgebung, in welcher besonders sensible Aufgaben zu erfüllen sind. Im Sinne einer Mindestbestimmung ist - in Anlehnung an die Ausführungen der SFH - festzuhalten, dass die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen in der alleinigen Verantwortung des SEM liegt. Bei den hier in Frage stehenden Aufgaben geht es um zentrale Fragen des Rechtsstaats, bei welchen eine Auslagerung an Private äusserst kritisch zu hinterfragen ist. Nach Ansicht von AsyLex ist daher die Outsourcing-Kompetenz des SEM in diesem Bereich entsprechend zu begrenzen (Abs. 2).

### Formulierungsvorschlag Art. 25c E-AsylG:

<sup>2</sup> Das SEM kann im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen Dritten durch Vertrag die folgenden Aufgaben übertragen:

- ~~a. Arbeiten, welche an der Loge von Zentren des Bundes verrichtet werden, insbesondere Zutritts-, Austritts- und Besucherkontrolle;~~
- ~~b. Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens, insbesondere seelsorgerische Tätigkeiten und Massnahmen zur Konfliktprävention;~~
- ~~c. Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit im Innen- und Aussenbereich der Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen, insbesondere durch Durchsuchung von Personen und Gegenständen, Gefahrenabwehr sowie Überwachung und Kontrolle der Aussen- und Innenbereiche;~~
- ~~d. Unterstützung beim Vollzug von Disziplinar massnahmen nach Artikel 25a und der vorübergehenden Festhaltung nach Artikel 25b, insbesondere bei der Abführung, Überwachung oder der Begleitung Asylsuchender;~~
- e. Durchführung von administrativen Tätigkeiten.

Postfach, 3001 Bern

[info@grundrechte.ch](mailto:info@grundrechte.ch)/[www.grundrechte.ch](http://www.grundrechte.ch)

EJPD

Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider  
Bundeshaus  
3003 Bern

Per E-Mail an: [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Änderung des Asylgesetzes (AsylG) (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes); Vernehmlassungsfrist 3. Mai 2023

**VERNEHMLASSUNGSANTWORT VON GRUNDRECHTE.CH**

**Sehr geehrte Frau Bundesrätin**

**Sehr geehrte Damen und Herren**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG) zu äussern. Grundrechte.ch lehnt die vorliegende Gesetzänderung ab: Die offensichtlich vorhandene und immer wieder dokumentierte systemische Gewalt in den Bundeszentren kann damit nicht verhindert werden.

Einige Bestimmungen der vorliegenden Gesetzänderung sind besonders besorgniserregend, und wir befürchten, dass damit die bislang problematische Praxis der Gewaltanwendung neu auf Gesetzebene legitimiert werden könnte.

## **Grundsätzliches**

Im Frühling 2021 haben einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung durch die Mitarbeitenden der Sicherheitsdienste gegenüber asylsuchenden Menschen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht. Aus unserer Sicht hat das SEM die Schlussfolgerungen von Alt-Bundesrichter zu locker interpretiert, die vorgeschlagene Gesetzesänderung verhindert weitere Gewaltvorfälle in Bundeszentren nicht. Wir bedauern insbesondere, dass sich das SEM mit der Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden gibt. Die bislang gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen aber schwer. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass es weitere Vorfälle gab und gibt, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde erhoben hätten oder sich beschweren

werden – sei es aus Angst vor Konsequenzen auf ihr Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich wenden müssten, sei es wegen mangelnder Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt. Dass Gewalt gegen Asylsuchende durch das Sicherheits- oder Betreuungspersonal in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist aber eine absolute Minimalanforderung. Hingegen darf die offensichtlich stattfindende Gewaltanwendung mit *systemischem* Charakter nicht ausgeblendet werden. Gewalttätige Übergriffe in den Asylbundeszentren sind in dem Sinne *systemisch*, als dass sie durch strukturelle Bedingungen erlaubt oder sogar gefördert wird. Die Art und Weise, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist zeigt, dass asylsuchende Menschen, insbesondere jüngere Männer zunächst als potenziell gefährlich wahrgenommen werden. Es handelt sich aber um Menschen, die in die Schweiz gekommen sind, um Schutz zu suchen. Der Umstand, dass es faktisch fast keine sicheren Fluchtwege gibt, um sich in Europa, in der Schweiz in Sicherheit zu bringen führt dazu, dass asylsuchende Menschen meistens eine lange und gefährliche Reise hinter sich haben, die nicht in wenigen Fällen bereits von Gewalt gezeichnet sind und zu Traumatisierungen führt. Die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems von Flüchtlingen ist die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit. Nur auf dieser Grundlage, mit diesem Grundprinzip ist die Gewähr der Unversehrtheit und der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind braucht es eine grundlegend eine neue Überlegung des Unterbringungskonzepts, des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt.

**Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben. Aus dem erläuternden Bericht des SEM ergibt sich nun aber, dass auf die Umsetzung einiger wichtiger Empfehlungen aus finanziellen Gründen verzichtet werden soll. Das ist für uns inakzeptabel und lässt die traurige Schlussfolgerung zu, dass dem SEM, und damit auch dem Bundesrat, die körperliche und psychische Unversehrtheit von Asylsuchenden kaum etwas wert ist. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt und teils harsche und enorm repressive Sicherheits- und Polizeimassnahmen gerechtfertigt.**

**Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen in erster Linie eine professionelle Betreuung mit entsprechend guten Arbeitsbedingungen, sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten, ein niederschwelliger Zugang zur Gesundheitsversorgung (Übersetzungsdienste) und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.**

Und es braucht zwingend eine tatsächlich unabhängige (Ombuds-)stelle, an die sich sowohl die Asylsuchenden wie auch die Mitarbeitenden wenden können, wenn es zu Vorfällen oder Übergriffen kommt. Nicht zuletzt der Untersuchungsbericht von Niklaus Oberholzer zeigt deutlich, dass es für eine unabhängige Anlaufstelle grossen Bedarf gibt. Das im November 2022 für 18 Monate aufgegleiste Pilotprojekt einer Anlaufstelle beim Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH ist sicher ein erster Schritt in die richtige Richtung. Der Bundesrat sollte aber jetzt schon die, für eine unabhängige Ombudsstelle notwendige Gesetzgebung in die Wege leiten. Wir erwarten, dass die Erfahrungen des SAH unzensuriert veröffentlicht werden.

**Asylsuchende dürfen nicht länger in abgelegenen Sammellagern untergebracht werden**, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren oder deren Nähe, mit gutem Anschluss an den öffentlichen Verkehr, in unmittelbarer Nähe der alltäglichen Lebens und einer Infrastruktur, die wir alle für uns selbstverständlich in Anspruch nehmen.

**Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme und Begleitung von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Und nur so kann gewährleistet werden, dass genügend professionelles Personal für die anspruchsvolle Arbeit gefunden werden kann.**

### **Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Durchsuchungen dürfen nur bei konkretem Verdacht durchgeführt werden, d.h. wenn der konkrete Verdacht besteht, dass die Person einen der gesuchten und verbotenen Gegenstände – namentlich Waffen, weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen – mit sich führt. Dieser in anderen strafrechtlichen Verfahren geltende Grundsatz muss zwingend im AsylG verankert werden. Sofern eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich notwendig sein sollte, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen und den Asylsuchenden muss ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

**Die Durchsuchung von Personen für die Sicherstellung, also die Wegnahme von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) ist ersatzlos abzulehnen.** Die Asylsuchenden müssen jederzeit in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen und Anwäl:t:innen vorzulegen. Sämtliche Durchsuchungen sind schriftlich zu protokollieren, den Betroffenen zu übersetzen und auszuhändigen.

### **Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)**

### **Aufgaben des SEM (Absatz 1)**

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste lediglich die Hauptaufgaben des SEM, sie ist nicht abschliessend. **Der Zugang zur medizinischen Versorgung** muss zwingend in dieser Liste enthalten sein. Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass notwendige medizinische Behandlungen aus Spargründen verweigert werden.

### **Anwendung von Zwang (Absatz 2)**

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplinar massnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt erfahrungsgemäss zu einem Klima der Gewalt, wodurch weitere Eskalationen entstehen können. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Entsprechend müssen die damit beauftragten, in der Regel privaten Sicherheitsdienste aus- und stetig weitergebildet werden.

### **Verweis auf ZAG (Absatz 3)**

grundrechte.ch begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Nach Ansicht von grundrechte.ch **muss auch der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmittel, Diensthunden oder Pfefferspray** analog zum Einsatz von Waffen **untersagt sein**. Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen durch z.B. private Sicherheitsdienste unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Sie muss daher jeweils schriftlich dokumentiert werden – zur Begründung von Beschwerden sowie zur Einsicht eines unabhängigen Kontrollorgans.

### **Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)**

Dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für Disziplinare Massnahmen geschaffen wird ist sicher zu begrüssen, die Kompetenz zur Verhängung von Disziplinar massnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer alleine und ausnahmslos beim SEM liegen.

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinar massnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinar massnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies setzt aber voraus, dass in allen Bundesasylzentren jederzeit genügend Mitarbeitende des SEM vor Ort sind.

Eine transparente und verständliche Information der Betroffenen (Übersetzung, Beisein einer Vertrauensperson) bezüglich Disziplinar massnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist dabei zentral. Disziplinar massnahmen müssen auf Erwachsene beschränkt werden. Für Minderjährige kommen nur pädagogische Massnahmen in Frage, die in Abstimmung mit Sozialpädagog:innen festgelegt und durchgeführt werden.

## **Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Absatz 2 enthält eine Liste von Disziplinar massnahmen, die gegenüber Bewohner:innen der Bundeszentren angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung von grundrechte.ch zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm ist mit Sicherheit kontraproduktiv. Obwohl Beschäftigungsprogramme viel zu schlecht entlohnt werden, zeigen sie meistens eine positive Wirkung. Ihre Verweigerung für Disziplinierungszwecke würde eine weitere Eskalation auslösen. Auch die vorgesehene Einschränkung von sozialen Leistungen ist unverhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKFV in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu weiteren Konflikten führt. **Sämtliche angeordnete Disziplinar massnahmen müssen in den jeweiligen Zentren schriftlich dokumentiert werden, damit sie von einer unabhängigen Kontrollinstanz jederzeit eingesehen und bewertet werden können. Die vorgesehene Beschwerdeinstanz darf nicht Teil des SEM sein, sondern es braucht hier zwingend eine von der Verwaltung unabhängige Anlaufstelle. In den Zentren muss zudem sicher gestellt sein, dass alle Asylsuchenden in ihrer Sprache über die Beschwerdemöglichkeit informiert sind. Analog der, von den Kantonen bei Festnahmen jeweils abgegebenen schriftlichen Informationen zum „Anwalt der ersten Stunde“.**

## **Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPD-VO)**

### **Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

Geklärt wird im Vorschlag, dass es für eine vorübergehende Festhaltung eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM durch vom SEM beauftragte (private) Dritte durchgeführt. **Alt-Bundesrichter Oberholzer empfiehlt dies genau explizit nicht! Seinen Empfehlungen muss daher hier unbedingt Folge geleistet werden.** Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen.

Die vorübergehende Festhaltung muss das letzte Mittel in einem Konflikt darstellen. Es muss im Gesetz festgelegt werden, dass vor einer solchen Festhaltung in einem Gespräch mit der betroffenen Person die Festhaltung angedroht wird – unter Beisein von Übersetzer:innen und einer Vertrauensperson – mit dem Ziel, auf die Massnahmen verzichten zu können und zur Deeskalation beizutragen. Von diesem Gespräch sowie über die allfällig doch durchgeführte Massnahme ist ein schriftliches Protokoll zu verfassen, welches einer unabhängigen Kontrollinstanz bzw. den Rechtsvertretungen der betroffenen Personen zur Einsicht vorgelegt wird. Die vorläufige Festnahme von Jugendlichen darf – wenn überhaupt – erst ab deren Volljährigkeit verfügt werden. Dies ergibt sich aus der Kinderrechtskonvention der UNO.

### **Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG); Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)**

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist weiterhin höchst problematisch und muss anders organisiert werden. **Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält unmissverständlich fest**, dass private Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet sind. **Daher muss in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte generell verzichtet werden.**

**Nicht Zwangsmassnahmen dürfen im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen, sondern vielmehr der Schutz und das Wohlbefinden der Flüchtlinge.** Der Fokus muss auf Massnahmen zur Gewaltprävention in Kollektivunterkünften gerichtet sein. Dazu braucht es genügend professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten, einen niederschweligen Zugang zur Gesundheitsversorgung und eine würdige, freiheitliche Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte – für alle asylsuchenden Flüchtlinge, unabhängig ihrer Herkunft! Mit freundlichen Grüssen



RA Viktor Györfy, Präsident grundrechte.ch;

Bern, den 3. Mai 2023



VSPB · FSFP

Verband Schweizerischer Polizei-Beamter  
Fédération Suisse Fonctionnaires de Police  
Federazione Svizzera Funzionari di Polizia

Verbandssekretariat  
Secrétariat fédératif  
Segretariato federativo

Villenstrasse 2  
6005 Lucerne  
tél. 041 367 21 21  
email [mail@fsfp.org](mailto:mail@fsfp.org)  
[www.fsfp.org](http://www.fsfp.org)

Dipartimento federale di giustizia e polizia  
DFGP

Via e-mail

Lucerna, 3. Maggio 2023

**Modifica della legge sull'asilo (Sicurezza ed esercizio nei centri della Confederazione): avvio della procedura di consultazione**

Gentili Signore,  
Egredi Signori,

La Federazione Svizzera dei Funzionari di Polizia FSFP rappresenta 58 sezioni sparse sul territorio nazionale, per un totale di oltre 27'500 soci. Di questi circa 20'000 sono in servizio attivo per Comuni, Cantoni e Confederazione.

È con piacere che vi inoltriamo la nostra presa di posizione in relazione alla consultazione sulla modifica della legge sull'asilo (LAsi) (Sicurezza ed esercizio nei centri della Confederazione).

Da anni la nostra associazione del personale si batte per delle chiare regole del gioco che permettano una chiara definizione dei compiti e delle competenze delle ditte private di sicurezza. Altresì è per noi imperativo, avere una chiara distinzione fra di essi e le competenze delle forze di polizia, affinché non si abbiano a vivere situazioni pericolose e democraticamente insostenibili.

Il rapporto Oberholzer ha di fatto reso pubblico un problema noto da anni e che preoccupava la FSFP da tempo. Difatti, i sempre più frequenti interventi da parte della polizia presso i centri federali per richiedenti l'asilo hanno dimostro una carenza di preparazione nella gestione e sicurezza degli addetti delle ditte private.

Sempre nel rapporto sopra citato si arriva alla chiara conclusione che qualcosa deve essere fatto e al più presto. L'intervento proposto nella modifica di legge va nella giusta direzione, ma dal nostro punto di vista nei centri è necessaria la presenza anche di personale con una formazione di polizia.



VSPB · FSFP

Verband Schweizerischer Polizei-Beamter  
Fédération Suisse Fonctionnaires de Police  
Federazione Svizzera Funzionari di Polizia

Questo nell'ottica del controllo qualità del servizio reso dalle ditte private, ma anche per queste ultime quale punto d'appoggio in caso di necessità.

Lo scopo finale deve essere la sicurezza di tutti, ospiti, agenti di sicurezza, agenti delle varie polizie e di tutto il personale ausiliari che ruota attorno a tali strutture.

La formazione è e deve restare uno dei pilastri fondamentali per potere esercitare compiti nell'ambito della sicurezza. In modo particolare ricordiamo, che trattare con persone aventi magari anche un background difficile, di disperazione, di guerra e/o violenze e torture, abbisogna di sensibilità particolari, strumenti che non possono in nessun caso essere imparati o impartiti in pochi giorni.

Nel testo proposto si prevedono degli standard qualitativi definiti dalla SEM. Da parte nostra attendiamo e chiediamo che questi standards siano definiti con chiarezza quantomeno all'interno di un'ordinanza. La stessa dovrà anche contenere le differenti sanzioni a chi, incaricato di questo sensibile e importante lavoro, non risponda alle richieste esigenze.

Come già fatto in passato, la FSFP ribadisce che il lavoro fatto da parte degli addetti alla sicurezza delle ditte private, è effettuato in larga maggioranza con grande professionalità. Essi, però, devono avere e sapere in che quadro legale e con quali competenze sociali sono chiamati ad operare in modo particolare quando si tratta di compiti particolarmente delicati. Questa conoscenza dovrà di conseguenza permettere ai rispettivi datori di lavoro di formare adeguatamente il personale, sotto, come descritto, supervisione della SEM. In questo contesto, come scritto in precedenza, l'antenna della SEM nei rispettivi centri per richiedenti l'asilo, potrebbe/dovrebbe essere (ed è da parte nostra auspicabile) una o più persone con una formazione completa quale agente di polizia.

Nella speranza che le nostre osservazioni possano trovare riscontro nelle conclusioni di questa consultazione, vi porgiamo, gentili signore ed egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

Max Hofmann

Segretario generale FSFP

m.hofmann@fsfp.org



## Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK

Wabern, 3. Mai 2023

### Änderung des Asylgesetzes (AsylG): Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu grundlegenden Aspekten der obenstehenden Vorlage. Hintergrund dafür bilden die zentralen Grundsätze der Rotkreuzbewegung. In diesem Zusammenhang relevant sind insbesondere die Respektierung der Menschenwürde und das Einstehen für besonders verletzbare und benachteiligte Menschen.

#### Grundsätzliche Unterstützung der Gesetzesänderung

Das SRK begrüsst es, dass aufgrund der Untersuchung der Situation in den Zentren des Bundes Verbesserungen im Sicherheitsbereich umgesetzt und Lücken im Gesetz geschlossen werden.

Dem SRK ist es ein grosses Anliegen, dass die **Menschenwürde** der Asylsuchenden an oberster Stelle steht, auch und gerade bei der Umsetzung von Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit im Zentrum. Die Asylsuchenden brauchen Schutz und Sicherheit in ihrer Situation, ganz besonders Frauen und Kinder, speziell unbegleitete Minderjährige und andere besonders vulnerable Personen.

Es ist für die Gesamtheit der Asylsuchenden davon auszugehen, dass die grosse Mehrzahl von ihnen in Kriegs- und Krisengebieten und auf der Flucht **traumatische Erfahrungen** erlitten haben. Gemäss internationalen Studien leiden 40-50% aller Geflüchteten an posttraumatischen Belastungsstörungen im medizinischen Sinn, bei unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten liegt der Anteil noch höher. Auf diese Gegebenheiten ist bei der Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen adäquat Rücksicht zu nehmen, um eine Verschlimmerung des psychischen Zustands der Betroffenen und insbesondere Retraumatisierungen zu vermeiden. Das Personal ist für den professionellen Umgang mit Menschen in dieser belastenden Situation in genügendem Mass zu schulen. Zudem ist – ganz generell, aber insbesondere nach Gewaltvorfällen – in den Zentren bei Bedarf der Zugang zu psychologischen Angeboten für die Betroffenen sicherzustellen. Auch hier ist den spezifischen Bedürfnissen von Frauen, Kindern und jungen Menschen besonders Rechnung zu tragen. Es ist zum Beispiel zu betonen, dass Frauen nur durch weibliche Mitarbeitende durchsucht werden dürfen.

Asylsuchende werden bereits mit ihrer Ankunft in der Schweiz Teil unserer Gesellschaft und werden dies über kurze oder lange Zeit bleiben. Bereits in den Zentren des Bundes werden Weichen gestellt für eine **gelingende Integration** über die verschiedenen Etappen des Asyl-



verfahrens hinweg sowie darüber hinaus. Ein menschenwürdiger Umgang mit diesen Menschen in ihrer ersten Phase in der Schweiz ist ein wichtiger Beitrag für ein späteres problemloses und bereicherndes Zusammenleben in den jeweiligen Gemeinden und Kantonen.

Für die konkrete Umsetzung dieser Anliegen verweisen wir auf die gründliche Analyse und fundierte Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, der wir uns anschliessen. Ebenfalls verweisen wir auf den jüngsten Bericht an das Staatssekretariat für Migration betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter vom Dezember 2022 und die entsprechenden Empfehlungen in den Bereichen Sicherheit, Gewaltprävention und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender.

Analog zur SFH sind auch wir insbesondere der Ansicht, dass Disziplinar massnahmen nicht sinnvoll sind, wenn sie die Freiheit der Asylsuchenden zu sehr einschränken oder wichtige andere Massnahmen wie z.B. ein Beschäftigungsprogramm torpedieren. In ihrer fragilen Situation sind Asylsuchende auf **psychisch stabilisierende** Angebote wie Ausgang und Beschäftigung angewiesen. Dies gilt ganz besonders für **minderjährige Asylsuchende**, deren Bedürfnisse in der gesamten Thematik der Sicherheit und des Betriebs in den Zentren in besonderem Mass zu berücksichtigen sind und die auch unserer Meinung nach nicht vorübergehend festgehalten werden dürfen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerisches Rotes Kreuz  
Geschäftsstelle

Karolina Frischkopf  
Stellvertretende Direktorin

Sarah Kopse  
Leiterin Departement Gesundheit und Integration



**Mme Seraina Nufer**  
Co-responsable du département Protection  
Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR  
+41 (0)31 370 75 34  
[seraina.nufer@osar.ch](mailto:seraina.nufer@osar.ch)

Secrétariat d'Etat aux migrations  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Berne, le 3 mai 2023

**Consultation sur la modification de la Loi sur l'asile : sécurité et exploitation des centres de la Confédération**

Mesdames et Messieurs,

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) vous remercie de la possibilité donnée de participer à la procédure de consultation susmentionnée.

Vous trouverez en annexe notre avis concernant les points principaux du projet de modification de la loi, ainsi que nos recommandations et propositions de modification.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous exprimer dans le cadre de cette consultation et de tenir compte de nos observations lors de l'élaboration de la modification de la loi.

Avec nos meilleures salutations,

Miriam Behrens  
Directrice

Seraina Nufer  
Co-responsable du département Protection

# Modification de la loi sur l'asile (LAsi) : sécurité et exploitation dans les centres de la Confédération

Avis de l'OSAR dans le cadre de la procédure de  
consultation

Berne, le 3 mai 2023

# Sommaire

<b>1</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Fouille (art. 9 P-LAsi)</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Tâches du SEM en matière d'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 P-LAsi)</b> .....	<b>7</b>
4.1	Tâches du SEM (alinéa 1) .....	7
4.2	Usage de la contrainte (alinéa 2).....	7
4.3	Référence à la LUSC (alinéa 3) .....	8
<b>5</b>	<b>Mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi)</b> .....	<b>10</b>
5.1	Circonstances pouvant amener au prononcé d'une mesure disciplinaire (alinéa 1) .....	11
5.2	Types de mesures (alinéa 2) .....	12
5.3	Modalités pour ordonner une mesure (alinéa 3) .....	13
5.4	Modalités de recours (alinéa 4) .....	14
<b>6</b>	<b>Rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b P-LAsi, jusqu'ici art. 29a O-DFJP)</b> .....	<b>15</b>
6.1	Proportionnalité et examen de la légalité d'une rétention provisoire .....	16
6.2	Conditions d'une rétention et surveillance .....	17
6.3	Rétention provisoire de mineur-e-s .....	18
<b>7</b>	<b>Délégation de tâches d'hébergement et d'encadrement ainsi que de tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération et dans les logements dans les aéroports (art. 25c P-LAsi)</b> .....	<b>19</b>
7.1	Délégation des tâches de sécurité et ordre (al. 2) .....	19
7.2	Exigences des tiers mandatés (al. 3 à 5) et indemnisation (al. 7, première phrase).....	20
7.3	Service d'aumônerie (al. 2 let b).....	21
<b>8</b>	<b>Autres modifications de la LAsi</b> .....	<b>22</b>
8.1	Compétence du DFJP en matière d'ordonnances (art. 25d P-LAsi).....	22

# 1 Introduction

L'OSAR est reconnaissante d'avoir été invitée à prendre position dans le cadre de la présente procédure de consultation. Elle s'exprime ci-après sur les points les plus significatifs. Les éléments qui ne sont pas abordés dans le cadre du présent avis ne doivent néanmoins pas être considérés comme admis.

Avec la modification de la LAsi actuellement en consultation, le Conseil fédéral souhaite réglementer de manière plus détaillée les questions relatives à l'exploitation des centres de la Confédération et au maintien de la sécurité dans ceux-ci. Cette modification permet de **combler des lacunes au niveau des bases légales** qui ont été mises en lumière dans le rapport Oberholzer ainsi que par le Tribunal fédéral dans un récent arrêt.

La présente modification de loi concerne d'une part des aspects nouveaux – dont une section entière intitulée « Exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports ». D'autre part, certaines dispositions actuellement réglées dans l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports sont transposées au niveau de la LAsi. Certaines de ces dispositions sont entrées en vigueur tout récemment, en janvier 2023, après une procédure de consultation à laquelle l'OSAR avait également participé en soumettant son avis. Dans ce cadre, l'OSAR avait déjà précisé qu'une modification au niveau de l'Ordonnance ne suffisait pas, raison pour laquelle elle salue le fait que le Conseil fédéral ait initié ce projet de modification de la LAsi.

Ce projet de modification de la loi est censé introduire des **bases légales qui rendent licite l'usage de la contrainte policière et de mesures policières** comme la fouille ou la rétention de personnes requérantes d'asile. L'OSAR regrette qu'au lieu de focaliser l'attention sur les besoins de ces personnes en termes de sécurité et de protection, le projet les présente davantage comme potentiellement dangereuses, ce qui rendrait de telles mesures sécuritaires et policières nécessaires ou justifiées.

D'un point de vue juridique et pratique, les modifications créent néanmoins des bases légales pour des pratiques qui sont en partie déjà mises en œuvre dans les CFA. Dans un Etat de droit, il est fondamental de fonder les pratiques des autorités sur des bases légales. Etant donné la gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux engendrée par de telles mesures, il est également essentiel de disposer **d'un cadre légal qui en règle et limite l'usage et qui renforce les droits des personnes** pouvant faire l'objet de ces mesures. En effet, l'OSAR est d'avis que ces mesures ne se justifient que dans très peu de cas, le danger n'atteignant souvent pas le seuil d'intensité nécessaire pour que le principe de proportionnalité soit respecté.

Pour ces raisons, **l'OSAR soutient en principe cette modification de la LAsi visant à régler des sujets sensibles** comme l'usage de la contrainte ou les mesures disciplinaires et permettant ainsi de fournir un cadre d'action plus clair aux acteurs sur le terrain. Elle émet néanmoins des **réserves et propose des modifications** afin de mieux respecter les principes de l'Etat de droit et les droits des personnes concernées.

L'OSAR considère qu'il est également essentiel de développer, de manière parallèle à ces bases légales, un **système de rapports, suivi et contrôle** qui permette, d'une part,

l'investigation d'épisodes de violence spécifiques se vérifiant dans les CFA et, d'autre part, un monitoring externe réalisé par des instances nationales et/ou internationales. Par ailleurs, **les voies de recours sont à spécifier et l'information des requérant-e-s sur leurs droits – notamment en matière de recours – doit être assurée** en contrepartie à cette nouvelle habilitation à l'usage de la contrainte et des mesures policières.

## 2 L'essentiel en bref

**De manière générale, l'OSAR soutient cette modification de la LAsi visant à régler des sujets sensibles** comme l'usage de la contrainte ou les mesures disciplinaires et permettant ainsi de fournir un cadre d'action plus clair aux acteurs sur le terrain. Elle émet néanmoins des **réserves et propose des modifications afin de mieux respecter les principes de l'Etat de droit et les droits des personnes concernées.**

Les modifications prévues concernent principalement 5 domaines :

### 1) Fouille :

- Selon l'OSAR, la fouille ne devrait pouvoir être effectuée **qu'en cas de soupçon concret** et ce principe devrait être ancré dans la LAsi. L'OSAR s'oppose à la saisie de documents et moyens de preuve, puisque les requérant-e-s doivent être en mesure de soumettre ces documents aux acteurs de la protection juridique. Si elle a lieu, la saisie devrait du moins être confirmée par écrit.

### 2) Usage de contrainte et des mesures policières dans les CFA :

- Selon l'OSAR, cette base légale est nécessaire et le renvoi à la Loi sur l'usage de la contrainte (LUSC) permet de donner un cadre légal clair à ces interventions. L'OSAR salue la volonté **d'interdire explicitement l'usage d'armes** et recommande d'interdire, de manière analogue, également l'usage de moyens auxiliaires (p.ex. menottes, liens, chiens de service).
- Du point de vue de l'OSAR, le recours à la contrainte doit être restreint aux cas pour lesquels il permet de parer à un danger imminent et n'est **pas justifié lors de la fouille ou lorsqu'il s'agit d'appliquer une mesure disciplinaire.**

### 3) Mesures disciplinaires :

- L'OSAR salue la volonté de régler les mesures disciplinaires dans la LAsi (liste exhaustive) et se réjouit particulièrement de la suppression de deux mesures qu'elle a toujours critiquées, notamment le **refus de sortie et l'exclusion du centre**. La nouvelle forme d'exclusion « de tous les locaux normalement accessibles aux requérants » – pouvant aller jusqu'à 72h – est formulée de manière trop vague et doit également être rejetée.
- L'effort de préciser la procédure et en particulier de fournir des **décisions** « en principe » **écrites** est également à saluer : l'OSAR recommande toutefois d'enlever « en principe ».
- L'interdiction de participer à des programmes d'occupation n'est pas une mesure disciplinaire adéquate du point de vue de l'OSAR, étant donné l'effet positif de l'occupation sur les personnes et sa valeur de prévention de conflits.

### 4) Rétention provisoire :

- L'OSAR voit cette mesure de manière critique mais reconnaît la nécessité d'agir en cas de mise en danger grave d'une personne. Portant atteinte aux droits

fondamentaux, la rétention nécessite un cadre légal précis. L'OSAR salue le fait que cette mesure soit prévue seulement jusqu'à l'arrivée de la police et pour un maximum de 2 heures. Elle recommande d'introduire une mention spécifique visant à **garantir l'adéquation et la proportionnalité** d'une mise en rétention ainsi que de rendre une décision écrite et de spécifier les voies de recours.

- **La rétention provisoire de tout-e mineur-e** (et non seulement celle des mineur-e-s de moins de 15 ans comme proposé) **doit être interdite du point de vue de l'OSAR.**

#### 5) Délégation de tâches de sécurité à des tiers :

- Tout en restant critique sur la délégation de tâches de sécurité à des acteurs privés, l'OSAR soutient la volonté de régler les principes de cette délégation, notamment d'introduire des **exigences** pour ces entreprises ainsi qu'une **responsabilité claire du SEM en ce qui concerne le contrôle qualité et la formation du personnel**. Les contrats devront prendre en compte ces nouvelles dispositions.
- **Aumônerie** : La référence à l'aumônerie dans un alinéa qui concerne les tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre est inadaptée. Tout en reconnaissant la valeur des services d'aumônerie pour la prévention des conflits, l'OSAR estime que celle-ci **ne doit pas être instrumentalisée** et doit rester indépendante.

## 3 Fouille (art. 9 P-LAsi)

La modification de la LAsi dans ce domaine transfère au niveau de la loi des dispositions déjà existantes dans l'O-DFJP, spécifiant les catégories d'objets qui peuvent être recherchés ainsi que la possibilité de les saisir. Les catégories d'objets qui n'étaient pas encore mentionnées au niveau de la LAsi sont les documents et moyens de preuve déterminants pour la procédure, les armes, les accessoires d'armes et les boissons alcoolisées.

En tant que mesure policière selon l'art. 6 LUSC, la fouille de personnes et de leurs effets personnels n'est justifiée que lorsqu'elle a pour but de maintenir ou rétablir une situation conforme au droit (art. 9, al. 1 LUSC). Elle peut être justifiée, notamment, afin d'écartier un danger (art. 9 al. 1 let a LUSC) ou d'assurer la protection des autorités, des bâtiments et des installations de la Confédération (art. 9 al. 1 let b LUSC). Selon la LUSC (art. 9 al. 1 let f), elle peut également viser le séquestre d'objets, lorsque la loi le prévoit.

Selon l'OSAR, **la fouille ne devrait pouvoir être effectuée qu'en cas de soupçon concret** que la personne porte un des objets recherchés – notamment des armes et d'autres objets dangereux ou des drogues et des boissons alcoolisées – et ce principe devrait être ancré dans la LAsi. Du point de vue de l'OSAR, la recherche de documents et moyens de preuve (art. 9, al.1 let a et b P-LAsi) ne justifie pas une mesure policière telle qu'une fouille. Par ailleurs, la fouille systématique ne devrait concerner que les objets et les habits, sans inclure la fouille corporelle. À cet égard, l'OSAR partage les recommandations de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) et de l'ancien juge du TF Niklaus Oberholzer.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> CNPT, rapport sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2021-2022, p. 62 ; voir aussi CNPT, rapport 2019-2020, p. 20 ; CNPT, rapport 2017-2018, p. 31 et ss. ; Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30 septembre 2021, recommandation 10, p. 88.

Si un soupçon concret nécessite une fouille corporelle sous les vêtements ou dans les parties intimes, celle-ci ne doit être effectuée qu'en présence de personnel médical.

Si cette modification ne devait pas être reprise, il faudrait du moins ancrer ce principe en ce qui concerne les mineur-e-s (cf. aussi la recommandation de la CNPT dans son rapport de 2019-2020<sup>2</sup>).

L'OSAR s'oppose à la saisie de documents et moyens de preuve (let a et surtout b), puisque les requérant-es doivent être en mesure de soumettre ces documents aux acteurs de la protection juridique. L'OSAR ne voit pas la nécessité pour le SEM de saisir de tels documents et demande d'effacer cette disposition de la loi ; par ailleurs, comme mentionné plus haut, l'OSAR considère qu'il n'est pas licite de fouiller une personne afin de rechercher de tels documents. Si des saisies de documents et moyens de preuve devaient tout de même être autorisées, il convient de les régler clairement afin d'éviter que le SEM soit en possession de moyens de preuve pertinents pour la procédure et que la personne requérante ne puisse pas présenter ces moyens de preuve à son ou sa représentant-e juridique. Il est à préciser que la saisie de documents et moyens de preuve doit obligatoirement être confirmée par écrit à la personne requérante et que des copies de ces documents doivent lui être remises immédiatement.

Concernant les modalités concrètes de la fouille, les recommandations de la CNPT devraient être suivies. La question du sexe de la personne effectuant la fouille est aussi importante. La LUSC prévoit que la fouille soit effectuée par un-e agent-e de même sexe (cf. art. 20). Ceci est problématique pour les personnes dont l'identité sexuelle ne correspond pas au sexe biologique ainsi que pour les victimes de violence sexuelle. Afin de garantir l'égalité de traitement, il faudrait laisser, sur demande, à tout-e requérant-e le **choix du genre de la personne effectuant la fouille** et ce principe devrait être ancré dans la LAsi ou dans l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération.<sup>3</sup>

Proposition alinéa 1 : L'autorité compétente peut fouiller un requérant hébergé dans un centre de la Confédération ou dans un logement privé ou collectif, ainsi que ses biens, ~~pour rechercher~~ **en cas de soupçon concret qu'il porte sur lui:**

- ~~a. des documents de voyage et des pièces d'identité;~~
- ~~b. des documents et des moyens de preuve déterminants pour la procédure;~~
- c. des armes, des accessoires d'armes et d'autres objets dangereux;
- d. des drogues et des boissons alcoolisées;
- e. des valeurs patrimoniales de provenance douteuse.

Proposition alinéa 1bis : L'autorité compétente peut, si nécessaire, saisir les objets mentionnés à l'al. 1, **let c à e. (Éventuellement :) Les documents et moyens de preuve saisis sont remis en copie au requérant d'asile avec une confirmation écrite de la saisie.**

<sup>2</sup> CNPT, rapport 2019-2020, p. 20. Dans son dernier rapport paru en avril 2023, la CNPT mentionne la pratique de plusieurs CFA consistant à fouiller systématiquement les mineur-e-s dès 12 ans, y compris lorsqu'ils et elles rentrent de l'école (voir CNPT, rapport 2021-2022, p. 61).

<sup>3</sup> Voir prises de position de l'OSAR du 8 juillet 2022 et du HCR de juillet 2022 dans le cadre de la consultation sur la modification de l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports.

## 4 Tâches du SEM en matière d'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (art. 25 P-LAsi)

Dans le cadre d'une nouvelle section intitulée « Exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports », l'art. 25 P-LAsi vise à régler de manière plus claire les tâches du SEM dans les CFA et dans les logements situés dans les aéroports (alinéa 1). Il précise en particulier les situations dans lesquelles le SEM peut avoir recours à la contrainte et à des mesures policières (alinéa 2) et introduit une référence à la Loi sur l'usage de la contrainte (LUc), qui devrait s'appliquer avec une réserve concernant l'usage d'armes, qui est explicitement interdit par le projet de loi (alinéa 3).

### 4.1 Tâches du SEM (alinéa 1)

Comme mentionné dans le rapport explicatif, la liste comprend les tâches principales du SEM et n'est pas exhaustive. Du point de vue de l'OSAR, l'**accès aux soins médicaux** devrait également figurer sur cette liste. Cette tâche d'importance primordiale est explicitement mentionnée par le projet de loi comme une tâche que le SEM peut déléguer à des tiers (cf. art 25c, al. 1 let e P-LAsi).

Proposition alinéa 1 : Le SEM est compétent pour assurer ... L'exploitation comprend notamment :

**d. l'accès des requérants aux soins médicaux.**

### 4.2 Usage de la contrainte (alinéa 2)

Le Conseil fédéral veut inscrire dans la LAsi la possibilité de recourir à la contrainte et à des mesures policières dans les CFA afin de garantir la sécurité et l'ordre, tout en précisant que la Loi sur l'usage de la contrainte (LUc) s'applique dans ces situations. Dans son rapport, l'ancien juge Niklaus Oberholzer avait mis en lumière une lacune dans ce domaine au niveau des bases légales,<sup>4</sup> le SEM n'étant pas habilité à faire usage de la contrainte et des mesures policières par une loi spéciale comme requis par l'art. 7 LUc.

L'alinéa 2 précise dans quels cas le SEM peut avoir recours à la contrainte (notamment pour parer à un danger, lors de la fouille, l'application de mesures disciplinaires ou la rétention provisoire). L'OSAR trouve positif qu'une **liste exhaustive** (cf. rapport explicatif) des situations justifiant un recours à la contrainte soit prévue. Du point de vue de l'OSAR, **le recours à la contrainte n'est cependant pas justifié lorsqu'il s'agit d'appliquer une mesure disciplinaire ou de procéder à une fouille**. Pour cette raison, l'OSAR recommande d'adapter cet alinéa en conséquence.

L'art. 9 al. 1 LUc prévoit que la contrainte et les mesures policières ne peuvent être utilisées que pour maintenir ou rétablir une situation conforme au droit, en particulier: a. pour écarter

<sup>4</sup> Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30 septembre 2021, p. 56 ss.

un danger; b. pour assurer la protection des autorités, des bâtiments et des installations de la Confédération; c. pour effectuer le transport de personnes soumises à une mesure restreignant leur liberté; d. pour empêcher la fuite de personnes soumises à une mesure restreignant leur liberté; e. pour identifier des personnes; f. pour séquestrer des objets lorsque la loi le prévoit.

La **fouille** est à considérer comme une mesure policière au sens de l'art. 6 LUsC (cf. let c). Elle est ainsi justifiée afin d'écartier un danger (art. 9 al. 1 let a LUsC) et d'assurer la protection des autorités, des bâtiments et des installations de la Confédération (art. 9 al. 1 let b LUsC). Néanmoins, la formulation actuelle de l'art. 25 al. 2 P-LAsi suggère que l'usage de la contrainte policière (force physique ou moyens auxiliaires) serait justifié afin d'effectuer une fouille. Les fouilles ayant lieu à l'entrée des CFA, en cas de refus de se soumettre à une fouille, le ou la requérant-e pourrait simplement être empêché-e d'entrer, sans que l'usage de la force physique soit justifié, sauf en cas de danger concret – ce dernier cas (exceptionnel) étant cependant couvert par la let c.

En ce qui concerne les **mesures disciplinaires**, celles-ci visent à discipliner les requérant-e-s qui perturbent le bon fonctionnement des centres. L'usage de la force physique dans le but de faire exécuter une mesure disciplinaire n'est pas proportionné au but visé (art. 9 al. 2 LUsC) et ne tombe pas sous les cas justifiant l'usage de la contrainte selon l'art. 9 al. 1 LUsC.

Quant à la **rétention provisoire**, l'OSAR est de l'avis que l'art. 25b fournit une base légale suffisante et qu'il n'est pas nécessaire de la mentionner à l'art. 25 al. 2, la formulation proposée étant circulaire et mélangeant but et moyen.

La formulation concernant le **danger** devrait être plus précise et parler de danger « sérieux, direct et imminent » (de manière analogue à l'art 25b P-LAsi). Par ailleurs, il faudrait expliciter les biens juridiques à protéger par le biais de cette mesure. Du point de vue de l'OSAR, il devrait s'agir de la vie ou l'intégrité physique d'une personne.

Par ailleurs, du point de vue de l'OSAR, le **principe de proportionnalité** devrait être mentionné (à l'al. 3, voir commentaires ci-dessous).

Proposition alinéa 2 : Afin de garantir la sécurité et l'ordre et pour autant que les biens juridiques à protéger le justifient, le SEM peut, si nécessaire, recourir ou ordonner de recourir à la contrainte et à des mesures policières **pour parer à un danger sérieux, direct et imminent pour la vie ou l'intégrité corporelle d'une personne**.

~~a. dans le cadre de la fouille visée à l'art. 9;~~

~~b. lors de l'exécution de mesures disciplinaires au sens de l'art. 25a;~~

~~c. pour parer à un danger;~~

~~d. lors de la rétention provisoire visée à l'art. 25b.~~

### 4.3 Référence à la LUsC (alinéa 3)

La LUsC règle les principes applicables à l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération. Selon l'art. 7 LUsC, les lois spéciales désignent les autorités habilitées à faire usage de la contrainte et des mesures policières. Une **réglementation au niveau de la LAsi est ainsi nécessaire** afin d'habiliter

le SEM à l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les CFA (cf. prise de position de l'OSAR sur la modification de l'O-DFJP du 8 juillet 2022).

Selon l'OSAR, le renvoi à la LUsC permet de **donner un cadre légal plus clair** aux interventions impliquant l'usage de la force physique dans les centres et est pour l'essentiel à saluer. La LUsC contient en particulier des dispositions concernant la formation (art. 8 et section 7), les principes de base (proportionnalité et interdiction de traitements cruels, dégradants ou humiliants, art. 9) et les modalités d'usage de la force physique (interdiction des techniques susceptibles de causer une atteinte importante à la santé, art. 13), ainsi que des garanties comme la nécessité d'effectuer la fouille par un agent de même sexe à l'abri des regards de tiers (art. 20, voir néanmoins commentaires de l'OSAR sur ce point dans le chapitre 3 sur la fouille) ou le fait de soumettre à un examen médical toute personne à l'encontre de laquelle il a été fait usage de la contrainte policière ou qui est retenue, à moins que toute atteinte importante à sa santé puisse être exclue (art. 23). La loi spécifie aussi l'obligation pour le personnel d'être identifiable (art. 12) ainsi que la responsabilité de la Confédération en cas de dommages (art. 31).

L'OSAR salue en particulier la volonté **d'interdire explicitement l'usage d'armes**, qui est incontournable. Néanmoins, l'OSAR émet d'autres réserves concernant l'applicabilité de la LUsC, en particulier au vu des définitions de mesures et contrainte policières.

Par **mesures policières** au sens de la LUsC, on entend (cf. art. 6) : a. la rétention de personnes pour une courte durée ; a<sup>bis</sup>. le renvoi et l'éloignement de personnes ; b. la fouille de personnes et de leurs effets personnels ; c. la fouille de locaux, d'objets et de véhicules ; d. le séquestre de biens.

Selon l'art. 5 LUsC, par **contrainte policière**, on entend l'usage de la force physique, de moyens auxiliaires ou d'armes (ce dernier étant explicitement interdit dans le projet de loi). Selon l'art. 14 LUsC, le Conseil fédéral établit la liste des moyens auxiliaires autorisés et autorise notamment les menottes et autres liens ainsi que les chiens de service. Dans l'art. 6 de l'Ordonnance sur l'usage de la contrainte (OLUSC), d'autres moyens auxiliaires autorisés sont énumérés : les canons à eau et les préparations naturelles ou synthétiques au poivre (let b et c).

Le projet de loi prévoit une interdiction explicite de l'usage d'armes. Celle-ci ne concerne pas seulement les armes à feu mais, selon la définition d'armes à l'art. 15 LUsC, elle inclut également l'interdiction de matraques et bâtons de défense, substances irritantes et autres dispositifs incapacitants. Selon l'art. 6 OLUSC, les préparations naturelles ou synthétiques au poivre ne sont quant à elles pas considérées comme des substances irritantes et donc des armes au sens de l'art. 15 LUsC, mais comme des moyens auxiliaires au sens de l'art. 14 LUsC.

La référence à la LUsC pourrait ainsi permettre au SEM – ou aux prestataires de service à qui il délègue ces tâches – d'utiliser des menottes, d'autres liens, des chiens de service ainsi que des préparations au poivre.<sup>5</sup> Ces moyens auxiliaires (à l'exception des préparations au poivre) ne sont actuellement pas utilisés dans les CFA et ne sont pas nécessaires. Par

---

<sup>5</sup> L'art. 16 LUsC prévoit néanmoins que le Conseil fédéral établisse la liste des moyens auxiliaires et des armes qui peuvent être utilisés *en fonction des tâches à effectuer*.

ailleurs, seulement le personnel de police devrait pouvoir y avoir recours, une formation ad hoc du personnel de sécurité à leur usage n'étant pas suffisante. Selon l'OSAR, **l'usage de moyens auxiliaires tels que des menottes, liens, chiens de services ou spray au poivre doit être interdit** de manière analogue à l'usage d'armes.

Du point de vue de l'OSAR, il faudrait par ailleurs prévoir une obligation pour le SEM d'établir un rapport dans chaque cas où la contrainte ou des mesures policières ont été utilisées (la LUSC prévoit cela seulement en cas d'usage d'armes, cf. art. 11 al. 4 LUSC). De tels rapports pourraient ainsi être consultés dans le cadre d'investigations sur des cas spécifiques ou lors de contrôles de la part d'organisations comme la CNPT (voir aussi recommandation 5 du rapport Oberholzer). Concrètement, il faudra néanmoins s'assurer que ces rapports relatent les faits et l'intervention de manière objective et décrivent également la version du ou de la requérant-e et/ou de témoins et non seulement celle du personnel de sécurité.<sup>6</sup>

L'OSAR souhaite faire une dernière remarque concernant la référence à la LUSC : le fait que certains articles ne s'appliquent pas ou ne devraient pas s'appliquer au domaine de la sécurité dans les CFA pourrait créer des incertitudes. C'est le cas notamment de l'art. 19 LUSC sur la rétention de courte durée (qui peut durer jusqu'à 24h, alors que la rétention provisoire selon le P-LAsi est limitée à 2h), de l'art. 19a LUSC concernant le renvoi ou éloignement temporaire d'un lieu afin d'exécuter une mesure policière, ou de l'art. 20a LUSC autorisant la fouille de locaux. La référence à la LUSC doit donc être plus précise.

Selon la LUSC, l'usage de la contrainte et de mesures policières doit être proportionné aux circonstances (art. 9 al. 2) et ne doit pas entraîner d'atteintes ou d'inconvénients disproportionnés par rapport au but visé (art. 9 al. 3). L'âge, le sexe et l'état de santé des personnes concernées doivent notamment être pris en compte (art. 9, al. 2, deuxième phrase). Etant donné l'importance de ces dispositions, l'OSAR recommande d'introduire une référence directe au principe de proportionnalité selon la LUSC (art. 9, al. 2 et 3).

Proposition alinéa 3 : La contrainte et les mesures policières utilisées en vertu de l'al. 2 sont régies par la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte. L'usage d'armes **ainsi que de moyens auxiliaires est interdit. Tout usage de la contrainte ou de mesures policières est soumis au principe de proportionnalité selon l'art. 9 al. 2 et 3 LUSC et doit faire l'objet d'un rapport écrit.**

## 5 Mesures disciplinaires (art. 25a P-LAsi)

L'Art. 25a P-LAsi transfère dans la LAsi certaines dispositions actuellement réglées au niveau de l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports (O-DFJP). Ce transfert est nécessaire du point de vue de l'OSAR et suit également une recommandation de l'ancien juge du TF Oberholzer.<sup>7</sup> Au niveau

<sup>6</sup> Cf. rapport d'Amnesty International « *Je demande que les requérants d'asile soient traités comme des êtres humains* » : *Violation des droits humains dans les centres fédéraux d'asile suisses*, mai 2021 (en particulier p. 17 et p. 20) ; cf. aussi Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30 septembre 2021, p. 75 et ss.

<sup>7</sup> Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30 septembre 2021, p. 80 ss, en particulier p. 83.

du contenu, le nouvel article contient des aspects nouveaux que l'OSAR aimerait commenter. La modification future de la section 5 O-DFJP demeure inconnue.

D'un point de vue général, l'OSAR **salue le fait que**, en suivant les recommandations du rapport Oberholzer, **le droit disciplinaire a été revu et inscrit dans la LAsi**. Par ailleurs, le nouvel article 25a **introduit des garanties procédurales essentielles** qui rendent l'application de mesures disciplinaires plus conforme aux principes de l'État de droit.

## 5.1 Circonstances pouvant amener au prononcé d'une mesure disciplinaire (alinéa 1)

L'art. 25a P-LAsi prévoit qu'une mesure disciplinaire puisse être ordonnée lorsqu'un-e requérant-e, par son comportement contraire aux obligations, perturbe le bon fonctionnement du CFA. Il s'agit de sanctionner un comportement et non pas de parer à un danger. La formulation proposée permet ainsi de mieux distinguer les mesures disciplinaires des mesures policières par rapport au dispositif actuellement prévu par l'ordonnance, en vertu duquel une mesure disciplinaire peut aussi être prononcée lorsque le ou la requérant-e menace la sécurité et l'ordre public (art. 24, al. 1, let b O-DFJP). L'Ordonnance devra également être modifiée par la suite. Cette meilleure distinction entre mesures disciplinaires et policières a clairement pour conséquence que **l'usage de la contrainte policière n'est pas justifié pour exécuter une mesure disciplinaire** (voir chapitre 4.2).

De manière générale, l'OSAR constate que le projet de loi ne définit pas les comportements spécifiques pouvant conduire à une mesure disciplinaire. Ceux-ci sont néanmoins spécifiés dans le rapport explicatif et il est prévu que le DFJP édicte des dispositions dans ce sens par voie d'ordonnance (cf. art. 25d, let f P-LAsi). Les comportements justifiant le prononcé d'une mesure disciplinaire devront y être précisés. Il est également essentiel que les personnes requérantes d'asile soient informées de la possibilité d'être sanctionnées, des comportements pouvant être sanctionnés et des modalités de prononcé et d'exécution d'une mesure disciplinaire dès le début de leur séjour dans un CFA (par exemple au moyen d'une feuille explicative ou de l'App asylum-info).

L'OSAR soutient la recommandation émise par la CNPT dans son dernier rapport, à savoir renoncer à sanctionner des fautes de moindre gravité (p.ex. un retard de quelques minutes) et se concentrer plutôt sur les comportements fautifs graves qui perturbent fortement la cohabitation et compromettent la sécurité des requérant-e-s d'asile et du personnel.<sup>8</sup>

L'OSAR **recommande également de limiter les destinataires de telles mesures aux personnes adultes**. Pour les mineur-e-s, des mesures pédagogiques, prises en accord avec les éducateurs sociaux, sont plus adéquates, comme le souligne également la CNPT dans son dernier rapport.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> CNPT, rapport sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2021-2022 (en allemand), avril 2023, p. 71.

<sup>9</sup> Ibid., pp. 27-28.

Proposition alinéa 1 : Le SEM peut ordonner des mesures disciplinaires limitées dans le temps à l'encontre des requérants **majeurs** qui, par leur comportement contraire aux obligations, perturbent le bon fonctionnement des centres de la Confédération ou des logements dans les aéroports.

## 5.2 Types de mesures (alinéa 2)

L'alinéa 2 contient la liste (exhaustive, selon le rapport explicatif) des mesures disciplinaires pouvant être ordonnées vis-à-vis des résident-e-s des CFA. Plusieurs mesures actuellement prévues par l'O-DFJP ne sont pas reprises dans le projet de modification de loi, en particulier le **refus de sortir** et l'**exclusion du logement**, deux mesures que l'OSAR a toujours critiquées puisqu'elles représentent une atteinte disproportionnée à la liberté de mouvement de la personne concernée. Contrairement à ce qui est soutenu dans le rapport explicatif, le refus de sortir est une des mesures ayant été par le passé le plus fréquemment ordonnée selon le rapport Oberholzer.<sup>10</sup>

L'**interdiction de participer à des programmes d'occupation** (let b) constitue une nouvelle mesure disciplinaire. Etant donné l'effet positif de l'occupation sur les personnes concernées et sa valeur de prévention de conflits, cette mesure n'est pas adéquate du point de vue de l'OSAR. Elle semble même contreproductive lorsqu'il s'agit d'assurer le bon fonctionnement des centres.

Quant aux **limitations de l'aide sociale** comme possible mesure disciplinaire (let c), l'OSAR ne comprend pas quelles prestations cela pourrait concerner à part l'octroi d'argent de poche, puisque l'aide sociale dans les CFA est surtout fournie sous forme de prestations en nature (art. 82, al. 3 LAsi), par exemple de repas ou biens de première nécessité. Une réduction de ces prestations qui couvrent exclusivement les besoins essentiels ne serait donc pas proportionnée au but de sanctionner un comportement indésirable. Par ailleurs, la référence à l'art. 83, al. 1, let g, h et k LAsi n'est pas compréhensible pour l'OSAR, puisque ces lettres parlent de motifs pour réduire l'aide sociale et non pas de prestations qui pourraient être réduites). Concernant l'argent de poche, la CNPT a souligné dans ses rapports que le refus de l'argent de poche intervient la plupart du temps seulement plusieurs jours après le comportement à sanctionner, ce qui mène souvent à des conflits.<sup>11</sup> Pour ces raisons, cette mesure ne semble pas être utile et adaptée. L'OSAR recommande d'effacer la let c.

Finalement, la formulation à la let d (« **l'exclusion**, pour une durée maximale de 72 heures, de tous les locaux qui sont normalement accessibles aux requérants dans les centres de la Confédération ») n'est pas claire. Comment cette mesure serait-elle mise en œuvre en pratique ? Et en quoi diffère-t-elle de l'exclusion du centre prévue actuellement à l'art. 25, al. 1, let e O-DFJP ? Le rapport explicatif laisse entendre que les requérant-e-s faisant l'objet de cette mesure devraient être hébergé-e-s dans une aile ou un bâtiment séparé du CFA offrant une infrastructure et un encadrement réduits. Cependant, la plupart des CFA ne dispose pas d'un tel bâtiment. La pratique actuelle en cas d'exclusion du centre (pour un maximum de 24h), par exemple en cas d'ivresse, consiste à loger la personne dans une chambre dans la

<sup>10</sup> Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30 septembre 2021, p. 83.

<sup>11</sup> CNPT, rapport sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2021-2022 (en allemand), avril 2023, p. 71.

zone de la loge. L'hébergement jusqu'à 72h (comme prévu par la nouvelle let d) dans une telle chambre ne serait ni approprié, ni proportionné, constituant une atteinte trop importante à la liberté personnelle. Au vu de ce manque de clarté, l'OSAR demande d'effacer également la lettre d, le risque étant que cette mesure soit mise en place d'une manière analogue à l'exclusion du centre actuelle, mais pour une durée bien plus longue (jusqu'à trois jours !).

Proposition alinéa 2 : Sont considérées comme des mesures disciplinaires :

- a. l'interdiction de pénétrer dans certains locaux qui sont normalement accessibles aux requérants;
- ~~b. l'interdiction de participer à des programmes d'occupation;~~
- ~~c. la limitation des prestations d'aide sociale visées à l'art. 83, al. 1, let. g, h et k, et de prestations de soutien supplémentaires telles que l'argent de poche;~~
- ~~d. l'exclusion, pour une durée maximale de 72 heures, de tous les locaux qui sont normalement accessibles aux requérants dans les centres de la Confédération;~~
- e. l'assignation à un centre spécifique au sens de l'art. 24a.

### 5.3 Modalités pour ordonner une mesure (alinéa 3)

L'alinéa 3 contient plusieurs nouveautés du point de vue des **garanties procédurales** qui sont à saluer. En particulier, le fait que le SEM doive accorder le droit d'être entendu au requérant sanctionné et lui notifier une décision motivée en indiquant les voies de recours. La formulation « en principe sous forme écrite », n'est toutefois pas suffisamment claire, puisqu'elle ne précise pas dans quels cas une décision non écrite serait tolérée. Pour cette raison, l'OSAR recommande d'effacer les mots « en principe ». Il serait également important de spécifier que la décision doit être expliquée dans une langue que la personne comprend, aspect qui pourrait tout de même aussi être réglé au niveau de l'ordonnance.

Il demeure très important que **le SEM soit en charge de la procédure et de la décision** en matière de mesures disciplinaires, comme le recommandent d'ailleurs la CNPT et Niklaus Oberholzer.<sup>12</sup> Le présent projet de modification de loi ne prévoit pas la possibilité de déléguer la possibilité de prononcer une mesure disciplinaire à des tiers, ceux-ci étant seulement habilités à fournir un soutien dans le cadre de l'exécution de ces mesures (cf. art. 25c, al. 2, let d P-LAsi).

L'Ordonnance donne des détails ultérieurs sur la procédure concernant les mesures disciplinaires. Le fait que la représentation juridique doive être informée peut rester réglé par l'Ordonnance comme actuellement (art. 26, al. 4) mais ne doit dans tous les cas pas disparaître.

Selon l'OSAR, **un registre des mesures disciplinaires prononcées devrait être tenu**, permettant un contrôle indépendant qui pourrait par exemple être effectué par la CNPT dans le cadre de l'établissement de ses rapports (voir aussi la recommandation du CPT en ce sens<sup>13</sup>).

<sup>12</sup> Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30 septembre 2021, , pp. 86-87; Rapport de la CNPT 2019-2020 (en allemand), p. 16 ss.

<sup>13</sup> Conseil de l'Europe, Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 22 mars au 1<sup>er</sup> avril 2021, p. 101.

Proposition alinéa 3 : Le SEM constate les faits d'office, accorde le droit d'être entendu au requérant et lui notifie la décision, ~~en principe~~ sous forme écrite, avec motivation et indication des voies de recours. **La décision est expliquée à la personne concernée dans une langue qu'elle comprend.**

Proposition *alinéa 3bis* : **Toute mesure disciplinaire prononcée figure dans un registre central accessible aux organes de contrôle.**

## 5.4 Modalités de recours (alinéa 4)

L'OSAR salue le fait que selon le projet de modification de la loi, les voies de recours doivent être explicitées dans la décision écrite ordonnant une mesure disciplinaire. Cependant, comme le recours n'a pas d'effet suspensif, il n'a qu'une efficacité limitée. Pour que le droit de recours puisse être pleinement garanti, il faut également **assurer une explication orale dans une langue connue** (aspect qui pourrait aussi être réglé au niveau de l'ordonnance). Selon les données fournies par le SEM à l'ancien juge Oberholzer, en 2019, seulement 9 recours ont été déposés au à l'État-major Asile du SEM, et 26 en 2020 (sur un total de 7'400 mesures prononcées en 2019 et 10'800 en 2020).<sup>14</sup> Ces chiffres très bas laissent supposer que la plupart des personnes ayant fait l'objet de mesures disciplinaires n'était pas au courant de cette possibilité.

Le délai de trois jours pour s'opposer à une mesure disciplinaire est court. La procédure de recours doit être simple et l'accès à la protection juridique garanti (notamment en cas d'exclusion des locaux du centre, cf. art. 25a, al. 2 let d). Le financement de cette protection doit également être réglé, notamment si des prestations supplémentaires sont fournies.

Le projet de modification de loi prévoit une instance unique de recours contre le prononcé de mesures disciplinaires. Celle-ci est interne au SEM. Fait exception l'assignation à un centre spécifique : contre cette décision, l'instance de recours reste le TAF. Cependant, l'art. 25a P-LAsi introduit une nouvelle référence à l'art. 107, al. 1 LAsi selon lequel cette décision incidente peut être contestée seulement *a posteriori*, dans le cadre d'un recours contre la décision finale. Dans un arrêt de 2019, le TAF avait conclu qu'un recours contre une telle décision incidente devait être possible au maximum 30 jours après le prononcé d'une assignation à un centre spécifique. Si une décision d'asile n'est pas notifiée dans ce délai, le TAF devrait donc entrer en matière en cas de recours dûment motivé contre la décision incidente.<sup>15</sup> La présente modification de la LAsi offre une opportunité pour ancrer ce principe dans la loi. Ceci est nécessaire puisque les personnes requérantes d'asile ne peuvent pas connaître cette jurisprudence et doivent être informées de manière transparente sur les voies de recours. Selon l'OSAR, **un recours devrait être possible immédiatement après la décision d'assignation ou, du moins, après 30 jours afin qu'il existe un intérêt juridique actuel digne de protection et que le recours soit considéré comme un recours effectif.**

Par ailleurs, l'OSAR ne considère pas correct que la seule instance de recours contre les mesures disciplinaires soit interne au SEM, s'agissant de l'autorité prononçant de telles mesures. Si un recours au TAF ne semble pas nécessaire dans le cas de mesures n'atteignant

<sup>14</sup> Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30 septembre 2021, p. 87.

<sup>15</sup> Arrêt du TAF F-1389/2019 du 20.04.2020, c. 7.10 et 7.11.

pas la liberté personnelle de manière grave, l'OSAR considère qu'il est fondamental de **pouvoir recourir auprès d'une instance neutre et indépendante. Un bureau indépendant de gestion des plaintes pourrait notamment traiter ces recours.** La mise en place de deux services de signalement externes dans les CFA de Bâle et Zurich en tant que projet pilote du SEM depuis novembre 2022 va dans cette direction, mais pour que leur efficacité, leur indépendance et leur transparence soient garanties, il faudrait mettre en place dans tous les CFA des bureaux de gestion des plaintes indépendants qui puissent agir et prendre des mesures de manière autonome.

Concernant l'exclusion jusqu'à 72h des locaux du centre, qui pourrait porter une atteinte grave selon la manière dont elle sera appliquée (ce qui n'est pas défini, comme expliqué ci-dessus), **un recours au TAF est plus adéquat.** De manière analogue, l'exclusion du centre pour une période supérieure à 8h est actuellement attaquable devant le TAF (cf. art. 28 al. 2 O-DFJP, avec référence à l'art. 26 al. 1, 2<sup>ème</sup> phrase O-DFJP)

Proposition alinéa 4 : Le requérant peut former un recours disciplinaire devant **une** l'instance de recours **indépendante au sein du SEM** dans un délai de trois jours à compter de la prise de connaissance de la décision. ~~La procédure de~~ **Le TAF examine les** recours concernant les mesures visées à l'al. 2, let. e, ~~est régie par l'art. 107, al. 1.~~

## 6 Rétention provisoire pour parer à un danger imminent (art. 25b P-LAsi, jusqu'ici art. 29a O-DFJP)

L'art. 25b P-LAsi reprend les contenus de l'art. 29a O-DFJP, entré en vigueur le 15 janvier 2023, avec un seul ajout concernant l'obligation pour le SEM d'assurer que le personnel chargé de mettre en œuvre la rétention provisoire **reçoive une formation adéquate** (alinéa 4). Mis à part pour cet important ajout, l'OSAR a déjà exprimée son avis à propos de la rétention provisoire pour parer à un danger imminent dans le cadre de la consultation concernant la modification de l'O-DFJP (avis du 8 juillet 2022, en allemand). Les points principaux sont repris ci-après.

L'OSAR voit cette mesure de manière critique. Il s'agit d'une mesure policière comportant une restriction, voire une privation de liberté. Cependant, l'OSAR reconnaît la nécessité d'agir en cas de mise en danger d'une personne (par elle-même ou par autrui), notamment en séparant la personne concernée des autres résident-e-s du centre. La formulation de l'art. 25b P-LAsi permet de distinguer cette mesure policière visant à parer à un danger des mesures disciplinaires qui visent quant à elles à sanctionner un comportement. Portant une atteinte grave aux droits fondamentaux, la rétention nécessite un cadre légal précis et détaillé au niveau de la loi, une disposition au niveau de l'ordonnance n'étant pas suffisante. Il convient encore de rappeler que la rétention est une mesure policière pour laquelle le SEM n'est en principe pas habilité (cf. avis du 8 juillet 2022).

L'OSAR salue que cette mesure soit prévue **seulement jusqu'à l'arrivée de la police et pour un maximum de 2h**, ce qui correspond à la pratique actuelle. Il est important de bien délimiter les tâches du personnel de sécurité de celles des corps de police. Lors de sa visite

dans le CFA de Boudry, le CPT a constaté que des requérants avaient été retenus plusieurs fois de suite avec seulement quelques minutes de pause entre les deux périodes d'enfermement.<sup>16</sup> Cette pratique, qui permet de contourner le maximum prévu de 2h, est clairement à condamner et doit être considérée comme illicite.

Le CPT a également constaté que les directives écrites n'étaient pas connues par le personnel du CFA de Boudry. Le fait d'inscrire certains principes dans la loi devrait constituer une amélioration. Il reste néanmoins essentiel – comme le recommande le CPT – que **ces directives soient portées à la connaissance du personnel** et des personnes hébergées dans les CFA.

L'OSAR salue l'intention d'ancrer dans la loi l'obligation pour le SEM de s'assurer que le personnel chargé de mettre en œuvre la rétention provisoire **reçoive une formation adéquate**. Il faudrait formuler de manière plus claire que seulement le personnel ayant reçu cette formation est habilité à exécuter cette mesure policière. L'art. 8 LUSC précise que « les personnes amenées à faire usage de la contrainte et de mesures policières doivent être formées à cet effet ». L'art. 25 al. 3 P-LAsi renvoyant désormais expressément à la LUSC, il est recommandé de reprendre cette formulation plus claire de l'art. 8 LUSC également dans la LAsi.

Proposition alinéa 4 : Le SEM s'assure que ~~le personnel chargé de mettre en œuvre la rétention provisoire reçoit une formation adéquate~~ **les personnes amenées à faire usage de la contrainte et de mesures policières sont formées à cet effet.**

## 6.1 Proportionnalité et examen de la légalité d'une rétention provisoire

L'OSAR recommande d'introduire une mention spécifique visant à **garantir l'adéquation et la proportionnalité** d'une mise en rétention provisoire. Bien que le principe de la proportionnalité s'applique sans qu'il soit nécessaire de le mentionner (cf. art. 36 al. 3 Cst., art. 9 al. 2 et 3 LUSC), il doit être rappelé qu'une telle mesure policière devrait être prise seulement *ultima ratio*, c'est-à-dire lorsqu'aucun autre moyen moins contraignant ne permettrait de parer au danger en question. Par ailleurs, au niveau de l'ordonnance et de directives, il faudrait par la suite spécifier quels sont les autres moyens à considérer en alternative à une rétention, ainsi que les aspects à prendre en compte dans le cadre de la pesée des intérêts entre, d'un côté, l'atteinte à la liberté personnelle et, de l'autre, la protection d'un danger pour une personne ou d'un dommage matériel important (par exemple, les conditions de santé de la personne concernée, l'existence de traumatismes, l'âge, d'autres facteurs de vulnérabilité, le type de danger – notamment en cas de risque de dommage matériel).

Par ailleurs, un **examen de la légalité et de l'adéquation** de cette mesure doit être possible *a posteriori*, de manière analogue à l'art. 73 al. 5 LEI concernant la rétention de personnes dépourvues de droit de séjour à des fins d'identification, selon lequel « sur requête, l'autorité judiciaire compétente contrôle, a posteriori, la légalité de la rétention ». Le projet de loi garantit la possibilité de déposer un recours contre les mesures disciplinaires. Un tel recours

---

<sup>16</sup> Conseil de l'Europe, Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 22 mars au 1<sup>er</sup> avril 2021, p. 101.

doit être également possible contre la rétention provisoire, d'autant plus qu'elle constitue une atteinte plus grave aux droits fondamentaux que les mesures disciplinaires.

Selon le Conseil fédéral, puisque la rétention constitue un acte matériel portant atteinte aux droits fondamentaux, les personnes concernées peuvent exiger du SEM une décision susceptible de recours en application de l'art. 25a PA (cf. rapport explicatif). Bien que ces explications soient compréhensibles et dans une certaine mesure justifiées, on ne saurait supposer que les personnes concernées soient informées de cette possibilité. La rétention ne reposant pas sur une décision notifiée à la protection juridique, on ne saurait pas non plus prétendre que le ou la représentant-e juridique puisse systématiquement informer le ou la requérant-e de son droit à exiger une telle décision. Il est ainsi nécessaire de prévoir une information écrite dans ce sens ainsi qu'une explication dans une langue connue afin **d'assurer à ces personnes le droit à un recours effectif**.

Afin d'assurer le droit à un recours effectif (art. 13 CEDH, art. 9 Cst.), toute rétention devrait faire l'objet, *a posteriori*, d'une décision écrite attaquable et précisant les voies de recours. La rétention provisoire comportant une atteinte grave aux droits fondamentaux, un recours au TAF – comme c'est le cas pour l'assignation à un centre spécifique – serait souhaitable du point de vue de l'OSAR. Dans tous les cas, **l'obligation d'informer les personnes retenues de la possibilité de demander un examen de la légalité est à inscrire dans la loi**.

Proposition alinéa 1 : Pour parer à un danger sérieux, direct et imminent, un requérant peut être, si nécessaire **et si aucune mesure moins coercitive ne peut être appliquée de manière efficace**, retenu provisoirement ...

**Proposition alinéa 4bis : La mise en rétention provisoire fait l'objet d'une décision écrite. Sur requête, l'autorité judiciaire compétente contrôle, a posteriori, la légalité de la rétention.**

## 6.2 Conditions d'une rétention et surveillance

Dans son dernier rapport sur ses visites aux centres fédéraux d'asile, la CNPT souligne que la rétention dans une chambre de sécurité n'est pas une mesure adéquate lorsqu'il s'agit de protéger une personne du risque de suicide ou d'automutilation et demande au SEM de renoncer à son usage dans ces cas.<sup>17</sup> L'OSAR soutient également cette position. Si la rétention devait être considérée, dans un cas particulier, comme la seule solution applicable, l'OSAR estime qu'un-e médecin ou psychiatre devrait impérativement être consulté-e avant la mise en rétention. Le personnel médical doit également être impliqué dans la surveillance de la personne. Cela vaut pour toute personne souffrant de problèmes de santé, de traumatismes ou d'autres vulnérabilités.

Toute mise en rétention provisoire doit être **enregistrée dans un registre central** (avec heure d'entrée et de sortie), comme recommandé entre autres par le CPT,<sup>18</sup> et un rapport doit

<sup>17</sup> CNPT, rapport sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2021-2022 (en allemand), avril 2023, pp. 60-61.

<sup>18</sup> Conseil de l'Europe, Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 22 mars au 1<sup>er</sup> avril 2021, p. 101.

être immédiatement rédigé. Le registre doit servir à garantir un contrôle externe, par exemple lors des visites de la CNPT.

La manière dont les locaux sont aménagés est fondamentale pour garantir le respect des droits des personnes concernées. Les rapports de la CNPT montrent que ces locaux ressemblent trop aux cellules disciplinaires utilisées pour sanctionner les détenus dans des établissements d'exécution des peines : il s'agit généralement d'une chambre sans fenêtre ni lumière du jour, sans possibilité de s'asseoir, de s'étendre ou d'aller aux toilettes. La CNPT recommande dans son dernier rapport d'améliorer l'infrastructure des chambres de sécurité, en offrant au moins une possibilité de s'asseoir et un accès adéquat à l'eau potable.<sup>19</sup> Selon l'OSAR, l'aménagement concret des locaux doit être réglé par ordonnance ou directives. L'OSAR recommande de mentionner au moins dans la LAsi que l'aménagement des locaux où la rétention provisoire est menée **doit être conforme aux droits humains et garantir la dignité des personnes retenues**.

D'autres détails seront à régler par ordonnance ou directives afin de créer un cadre légal plus précis pour les acteurs sur le terrain (cf. position de l'OSAR du 8 juillet 2022).

***Proposition alinéa 4ter : L'aménagement des locaux affectés à l'exécution de la rétention provisoire doit être conforme aux droits humains et garantir la dignité des personnes retenues.***

### 6.3 Rétention provisoire de mineur-e-s

L'OSAR salue le fait que le projet de loi interdise la rétention des mineur-e-s de moins de 15 ans, mais **demande qu'une telle interdiction soit prononcée pour tout-e mineur-e de moins de 18 ans**. Cela reprend également une recommandation du CPT<sup>20</sup> ainsi que de la CNPT.<sup>21</sup> Dans tous les cas, une telle rétention ne devrait jamais être prononcée si elle ne correspond pas à l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE).

**Proposition alinéa 5 : La rétention provisoire ne peut être ordonnée pour les enfants et les adolescents de moins de 15 **18** ans.**

<sup>19</sup> CNPT, rapport sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2021-2022 (en allemand), avril 2023, pp. 61.

<sup>20</sup> Conseil de l'Europe, Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 22 mars au 1<sup>er</sup> avril 2021, p. 101.

<sup>21</sup> «Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Teilrevision der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen» du 7 juillet 2022, p. 5.

## 7 Délégation de tâches d'hébergement et d'encadrement ainsi que de tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre dans les centres de la Confédération et dans les logements dans les aéroports (art. 25c P-LAsi)

L'OSAR voit de manière critique la délégation de tâches de sécurité à des entreprises de droit privé. Cependant, celle-ci est un fait depuis plusieurs décennies. Par ailleurs, à la suite du rapport Oberholzer, le SEM a analysé et écarté la possibilité *d'insourcing* complet du personnel de sécurité. Dans la mesure où des tâches sont dans les faits déléguées à des entreprises privées depuis et qu'un changement de pratique ne semble que peu réaliste, l'OSAR soutient la réglementation de la délégation – ou du moins de ses principes – dans la LAsi, et notamment le fait d'introduire des **exigences** pour ces entreprises ainsi qu'une **responsabilité claire du SEM en ce qui concerne le contrôle qualité et la formation du personnel**. Les contrats devront tenir compte de ces nouvelles dispositions.

### 7.1 Délégation des tâches de sécurité et ordre (al. 2)

Les alinéas 1 et 2 précisent quelles tâches peuvent être déléguées à des tiers. Nous nous concentrons ici sur l'alinéa 2 concernant les tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre. La liste des tâches dans ce domaine (à la différence de la liste concernant les tâches d'encadrement et hébergement) se veut exhaustive (cf. rapport explicatif).

Si une volonté de déléguer certaines tâches est compréhensible afin de garantir la flexibilité nécessaire au domaine de l'asile (notamment la capacité à absorber les fluctuations en termes de nombre de demandes d'asile), celle-ci est très sensible lorsqu'il s'agit de déléguer des tâches relevant du monopole de l'Etat de la violence, comme c'est le cas des tâches décrites à l'al. 2, let c et d. L'OSAR salue le fait que la possibilité de déléguer ces tâches ne concerne que l'exécution ou le soutien de ces mesures et non pas la compétence de les ordonner (notamment en ce qui concerne les mesures disciplinaires et la rétention provisoire pour parer à un danger imminent).<sup>22</sup> Il est **impératif que ce pouvoir décisionnel reste dans les mains des employé-e-s de la Confédération**.

S'il paraît licite de déléguer des tâches relevant du domaine de la sécurité comme celles effectuées à la loge ou dans le cadre de la prévention de conflits, **l'usage de la contrainte policière reste du point de vue de l'OSAR trop sensible pour pouvoir être délégué à des tiers**, ceci d'autant plus si l'emploi de moyens auxiliaires comme des menottes ne devait être exclu (voir avis de l'OSAR sur l'art. 25, al. 3 P-LAsi dans le chapitre 4.3). Dans tous les cas, il est important de rappeler que le SEM porte la responsabilité de ces actes même en cas de délégation.

---

<sup>22</sup> Dans la pratique actuelle, il arrive couramment que le personnel de sécurité décide d'une mise en rétention provisoire, selon le dernier rapport de la CNPT sur ses visites dans les centres fédéraux pour requérants d'asile 2021-2022, cf. p. 59.

Dans son rapport, l'ancien juge Oberholzer avait recommandé de revoir la structure du domaine de la sécurité dans les CFA et de nommer au moins aux postes clés des employé-e-s de la Confédération disposant si possible d'une formation policière.<sup>23</sup> Selon cette proposition, des pouvoirs de décisions et de disposition ne seraient accordés qu'à ces employé-e-s et les compétences définies par la LUSC seraient de leur seul ressort. Le personnel des prestataires de services de sécurité privés ne serait appelé à intervenir qu'à titre de soutien. L'OSAR demande de poursuivre cette piste et d'adapter l'article en question de manière à assurer que les employé-e-s d'entreprises privées ne puissent intervenir qu'en soutien du personnel fédéral : **les interventions impliquant l'usage de la contrainte ou de mesures policières seraient alors toujours guidées par un-e employé-e de la Confédération** ayant reçu une formation adéquate.

Concernant la référence à la LUSC, celle-ci est trop vague dans cet article et pourrait laisser entendre que la contrainte et les mesures policières peuvent être utilisées dans le cadre de toutes les tâches énumérées à l'al. 2. Il faudrait donc plutôt renvoyer à l'art. 25, al. 2 P-LAsi, précisant les situations dans lesquelles le recours à la contrainte et aux mesures policières est autorisé.

Proposition alinéa 6 : ~~La contrainte et les mesures policières utilisées en vertu de l'al. 2 sont régies par la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte<sup>4</sup>. L'usage d'armes est interdit. L'usage de la contrainte et des mesures policières est régi par l'art. 25 al. 2 P-LAsi et relève de la compétence du SEM.~~

## 7.2 Exigences des tiers mandatés (al. 3 à 5) et indemnisation (al. 7, première phrase)

L'OSAR soutient l'introduction dans la LAsi d'exigences pour les tiers mandatés ainsi que l'obligation pour le SEM de contrôler l'activité et la qualité de leurs prestations. Comme expliqué dans le rapport explicatif, ces exigences seront précisées au niveau de l'ordonnance. **Les contrats devront prendre en compte ces nouvelles dispositions.** Il est aussi important de définir au niveau de l'ordonnance et des directives le processus de *controlling* afin de garantir qu'il soit effectif, ainsi que les circonstances menant à des sanctions, voire à une résiliation du contrat avec les prestataires de services.

L'OSAR salue également l'introduction d'une **responsabilité claire du SEM en matière de formation** des collaborateurs et collaboratrices d'entreprises mandatées. Une collaboration avec des organisations spécialisées dans le domaine de l'asile serait souhaitable afin de garantir une formation de qualité intégrant les différentes perspectives.

S'il est essentiel que les tiers mandatés dans le domaine de la sécurité respectent ces exigences, **ceci vaut également pour les tiers mandatés dans le domaine de l'encadrement.** Suivant la formulation actuelle de l'article 25c P-LAsi, les alinéas 4 (contrôle de qualité par le SEM) et 5 (formation) concernent les deux catégories de tâches, alors que l'alinéa 3 – précisant les exigences en matière de recrutement, formation et surveillance du personnel – concerne seulement les tiers mandatés pour des tâches servant à garantir la sécurité et

<sup>23</sup> Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30 septembre 2021, p. 63 et ss.

l'ordre dans les centres. Le rapport explicatif semble par ailleurs supposer que même les alinéas 4 et 5 concernent seulement les tiers mandatés dans le domaine de la sécurité.

Selon la liste des tâches à l'alinéa 2, l'obligation d'apporter des garanties en matière de recrutement, formation et surveillance concerne les entreprises de sécurité mandatées pour la sécurité à l'intérieur des CFA, les patrouilles externes, ainsi que les acteurs fournissant un service d'aumônerie. Par rapport à ces derniers, nous nous exprimons dans le prochain sous-chapitre (selon l'OSAR, il ne faut pas voir le rapport entre le SEM et l'aumônerie comme une délégation de tâches à des tiers). Pour l'OSAR, les prestataires de services mandatés pour des tâches d'encadrement et hébergement (al. 1) devraient également être soumis à l'obligation de fournir des garanties selon l'alinéa 3.

Concernant l'indemnisation des frais (al. 7), l'OSAR propose d'inclure les frais liés à la formation (et de manière analogue, les frais liés à la formation pourraient aussi être inclus à l'art. 80, al. 2 LAsi régissant l'indemnisation des tiers mandatés pour l'encadrement et l'hébergement). En outre, l'indemnisation doit être calculée de manière à ce que l'accomplissement des tâches soit réalisable dans le respect de toutes les prescriptions en matière d'asile et de droits fondamentaux.

Proposition alinéa 3 : Les tiers auxquels sont confiées des tâches visées à l'**aux al. 1 et 2** doivent apporter les garanties nécessaires en ce qui concerne le recrutement, la formation et la surveillance du personnel. Les entreprises de sécurité privées doivent en outre disposer d'une autorisation d'exploitation cantonale.

Proposition alinéa 7 première phrase : Le SEM délègue, sur la base d'un contrat, les tâches visées à l'al. 2 et indemnise les tiers mandatés pour les frais administratifs, les dépenses de personnel, **de formation** et les frais restants engagés lors de l'accomplissement des tâches.

### 7.3 Service d'aumônerie (al. 2 let b)

Du point de vue de l'OSAR, la référence à l'aumônerie dans un alinéa qui concerne les tâches visant à garantir la sécurité et l'ordre dans les CFA est inadaptée. Tout en reconnaissant la valeur des services d'aumônerie pour la prévention des conflits, l'OSAR estime que l'aumônerie **ne doit pas être instrumentalisée** et doit rester indépendante.

Tout d'abord, la définition de l'aumônerie comme une tâche que le SEM peut déléguer à des tiers est incorrecte. Au vu de son caractère en principe religieux, on ne saurait comprendre l'aumônerie comme une tâche de la Confédération. Le rôle de la Confédération ici nous semble bien plutôt consister à respecter la liberté de religion de toute personne résidant dans un CFA (art. 15 Cst.) et à **garantir l'accès aux CFA des services d'aumônerie** (cf. art. 3, al. 2, let f de l'Ordonnance du DFJP). Il est surtout nécessaire de s'assurer que les aumôniers et aumônières disposent de bonnes conditions pour leurs activités dans les CFA – notamment de locaux où mener leurs entretiens – et de leur garantir la possibilité de se déplacer librement à l'intérieur des centres.

Bien que les activités d'aumônerie puissent avoir un effet très positif sur la cohabitation dans un CFA, l'OSAR considère que la formulation proposée par le projet de modification de la loi comporte une **instrumentalisation du moins indirecte de l'aumônerie**. En tant que service

offrant une écoute et un soutien aux personnes en difficulté, l'aumônerie n'a pas comme but premier de prévenir les conflits et surtout pas de garantir la sécurité et l'ordre dans le centre.

Les aumôniers et aumônières sont des acteurs externes qui ont accès aux CFA mais qui sont autonomes dans l'exercice de leur activité et indépendants par rapport à l'institution dans laquelle ils interviennent. Il s'agit d'un aspect fondamental, puisque ces personnes sont également perçues de cette manière par les requérant-e-s d'asile, ce qui leur permet de construire des rapports de confiance avec ces derniers. Devenir un prestataire de services du SEM comporterait le risque d'altérer cette perception et de perturber ainsi cette relation privilégiée avec les requérant-e-s. Afin de continuer à représenter une ressource importante pour les résident-e-s des CFA avec des effets très positifs pour l'institution – notamment en termes de prévention des conflits – **l'aumônerie doit rester un acteur externe et indépendant du SEM.**

Pour toutes ces raisons, l'OSAR demande d'effacer la mention à l'aumônerie dans l'art. 25c, al. 2, let b P-LAsi et **d'introduire un nouvel article spécifiquement sur l'aumônerie, assurant la liberté de religion ainsi que l'accès à une activité d'aumônerie dans les CFA.** L'OSAR suggère aussi de déplacer la formulation relative aux « mesures destinées à améliorer et à encourager la cohabitation » (art. 25c, al. 2, let b P-LAsi) à l'al. 1 concernant l'enca-drement et l'hébergement.

**Proposition Article 25c<sup>bis</sup> : Le SEM garantit la liberté de religion dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports. À cette fin le SEM soutient les communautés religieuses afin que celles-ci mettent à disposition des activités d'aumônerie dans ces centres et logements.**

## 8 Autres modifications de la LAsi

### 8.1 Compétence du DFJP en matière d'ordonnances (art. 25d P-LAsi)

Selon l'Art. 25d P-LAsi, le DFJP édicte des dispositions par voie d'ordonnance concernant la fouille, les programmes d'occupation, le droit de visite, les modalités de sortie, les principes de la formation du personnel de sécurité, les éléments constitutifs d'une infraction disciplinaire, les mesures disciplinaires et la procédure disciplinaire.

L'OSAR ne comprend pas pourquoi la compétence du DFJP pour édicter par voie d'ordonnance les principes de la formation du personnel (cf. art. 25d, let e P-LAsi) ne concerne que le personnel de sécurité et recommande d'inclure aussi la formation du personnel d'encadrement. Par ailleurs, la rétention provisoire, les exigences vis-à-vis de tiers mandatés, et les circonstances dans lesquelles l'usage de la contrainte est justifié – sous quelle forme et selon quelle procédure – devraient aussi être incluses dans cette liste.

En tant que principale organisation d'aide aux personnes réfugiées en Suisse et faitière des œuvres d'entraide et des organisations actives dans les domaines de l'exil et de l'asile, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) s'engage pour une Suisse qui accueille les personnes réfugiées, les protège efficacement, respecte leurs droits fondamentaux et humains, favorise leur participation dans la société et les traite avec respect et ouverture. Dans sa fonction, l'OSAR renforce et défend les intérêts et les droits des personnes bénéficiant d'une protection et favorise la compréhension de leurs conditions de vie. Grâce à son expertise avérée, elle marque le discours public et exerce une influence sur les conditions sociales et politiques.

D'autres publications de l'OSAR sont disponibles sur le site <http://www.osar.ch/publications>. La newsletter de l'OSAR, qui paraît régulièrement, vous informe des nouvelles publications. Inscription à l'adresse [www.osar.ch/newsletter](http://www.osar.ch/newsletter).



Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz  
Église évangélique réformée de Suisse



Römisch-Katholische Zentralkonferenz der Schweiz  
Conférence centrale catholique romaine de Suisse  
Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera  
Conferenza centrala catolica romana da la Svizra



Eglise catholique-chrétienne de la Suisse  
Christkatholische Kirche der Schweiz



SCHWEIZER BISCHOFSKONFERENZ  
CONFÉRENCE DES ÉVÊQUES SUISSES  
CONFERENZA DEI VESCOVI SVIZZERI  
CONFERENZA DILS UESTGS SVIZZERS



Zuhanden des Bundesrates  
Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

- per E-Mail -

Bern, Olten, Freiburg und Zürich, 3. Mai 2023

## Änderungen des Asylgesetzes (AsylG) (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz EKS, die Schweizer Bischofskonferenz SBK, die Christkatholische Kirche der Schweiz, die Römisch-Katholische Zentralkonferenz RKZ und der Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen VSJF (im Weiteren «Kirchen und VSJF») bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den geplanten Änderungen im AsylG. Die vorliegende Antwort beschränkt sich auf die Art. 25c Abs. 2 Bst. b und Art. 25c Abs. 7 AsylG betreffenden Änderungen, weil die christlichen Kirchen und der VSJF davon in besonderer Weise betroffen sind. Der Ausdruck «Seelsorge» bezieht sich im Folgenden auf die spezifischen Leistungen von Religionsgemeinschaften.

### 1. Zusammenfassung

Zu Art. 25c Abs. 2 Bst. b

Begrüsst wird, dass die seelsorglichen Tätigkeiten als Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens anerkannt werden. Problematisch ist indessen, wenn im revidierten Asylgesetz die seelsorgliche Tätigkeit als Aufgabe genannt wird, die an Dritte übertragen wird: Der Bund kann zwar gemäss Art. 178 BV Verwaltungsaufgaben an Dritte übertragen. Die seelsorgliche Tätigkeit, die eine religiöse Dimension aufweist, gehört aber nicht zu den Verwaltungsaufgaben, sondern betrifft einen genuinen Aufgabenbereich der Kirchen und weiteren Religionsgemeinschaften. Die seelsorgliche Tätigkeit wird zudem als ein wesentlicher Bestandteil der Glaubensausübung von Art. 15 BV geschützt. Daraus folgt:

- Angelegenheiten, die das Grundrecht der Religionsfreiheit betreffen, können grundsätzlich nicht von einer staatlichen Behörde geregelt oder an von dieser eingesetzte Dritte übertragen werden;

- Seelsorge im Sinn der Wahrnehmung des Grundrechts der Religionsfreiheit leistet für die Erfüllung staatlicher Sicherheits- und Ordnungsaufgaben weder einen funktionalen noch einen subsidiären Beitrag;
- die seelsorgliche Tätigkeit orientiert sich ausschliesslich an den Bedürfnissen der Person mit einem Seelsorgewunsch und nicht darüber hinaus an den Interessen Dritter oder an staatlichen Aufgaben;
- deshalb kann die Seelsorge nicht unter dem Sachgehalt von Art. 25c Abs. 2 geregelt werden.

Zu Art. 25c Abs.7:

- die exklusive Bundesfinanzierung der Seelsorge von Religionsgemeinschaften, die keine Kirchensteuern erheben dürfen, führt ein sachfremdes Unterscheidungskriterium ein;
- die partikulare finanzielle Abgeltung der Seelsorge verletzt die staatliche Pflicht zu religiöser Neutralität; die Regelung wird der Komplexität der Finanzierungssituationen in den Kantonen nicht gerecht und ist damit ungeeignet;
- deshalb ist der zweite Satz, der die Abgeltung der seelsorglichen Tätigkeiten einschränkt, ersatzlos zu streichen.

Die Seelsorge wird in einem neuen Art. 25c<sup>bis</sup> geregelt:

Art. 25c<sup>bis</sup> (neu): *Das SEM garantiert das Recht auf Religionsfreiheit in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen. Zu diesem Zweck unterstützt das SEM Religionsgemeinschaften bei der Bereitstellung seelsorglicher Beratung und Betreuung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.*

## 2. Zur Seelsorge in Bundesasylzentren

Seit den 1990er-Jahren werden Asylsuchende in den vom Bund geführten Asylzentren von Seelsorgerinnen und Seelsorgern begleitet. Grundlage ihrer Tätigkeiten sind die *Rahmenvereinbarung für die regionalen Seelsorgedienste in den Empfangsstellen für Asylsuchende* vom 12. Dezember 2002 zwischen dem damaligen Bundesamt für Flüchtlinge (heute SEM), dem damaligen Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund (heute Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz, EKS), der Schweizer Bischofskonferenz, der Christkatholischen Kirche der Schweiz und dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (heute in der Zuständigkeit des Verbands Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen, VSJF) sowie das von den vier religiösen Akteuren verabschiedete *Leitbild für die Seelsorge in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes für Asylsuchende und in den Transitzonen der Flughäfen* vom 27. November 2003 (Änderungen vom 29. Oktober 2009). Die schweizweite Koordination der kantonal geregelten Seelsorgedienste liegt bei der EKS. Seit einigen Jahren gibt es zudem eine muslimische Seelsorge und damit eine stärkere interreligiöse Zusammenarbeit auf allen Ebenen der Seelsorge in Bundesasylzentren, was die Kirchen und der VSJF begrüßen.

Die Rahmenvereinbarung definiert die Seelsorge als «Dienst am Menschen [...] in ökumenischer bzw. interreligiöser Verantwortung» und als «ein persönliches Gesprächsangebot» (Rahmenvereinbarung 2.3). Die Aufgaben betreffen seelsorgliche Einzelgespräche, Kontaktvermittlung zu Geistlichen anderer Religionen, religiösen Gemeinden und Gruppen, Hilfs- und Missionswerken sowie zu Rechts- und Sozialberatungsstellen (vgl. Rahmenvereinbarung 2.4). Die staatliche Behörde räumt den Seelsorgenden «einen Zugang zur Ausübung von

seelsorgerischer Tätigkeit [...] ein» und gewährt ihnen «hierzu einen angemessenen Freiraum» (Rahmenvereinbarung 4). Staatliche Behörden und akkreditierende Kirchen resp. der Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF) arbeiten partnerschaftlich zusammen (vgl. Rahmenvereinbarung 5). Die Religionsgemeinschaften treffen die Auswahl der Seelsorgenden selbst und im gegenseitigen Einvernehmen (vgl. Rahmenvereinbarung 7). Die in der Rahmenvereinbarung beschlossenen Rechte, Aufgaben und Kompetenzen der Seelsorge in Bundesasylzentren bleiben von der Ausweitung des Seelsorgeauftrags an weitere Religionsgemeinschaften unberührt.

### 3. Zur Vernehmlassungsvorlage

Die vorliegenden Änderungsvorschläge zum AsylG reagieren auf den von Niklaus Oberholzer im Auftrag des SEM verfassten *Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren* vom 30. September 2021 und betreffen insbesondere betriebliche und Sicherheitsaspekte der Zentren des Bundes. Aufgrund einer in diesem Zusammenhang ebenfalls vorgenommenen Regelung der Seelsorge sind die christlichen Kirchen, der VJSF und die muslimische Religionsgemeinschaft direkt betroffen. Die folgenden Antworten beschränken sich auf die diesbezüglich relevanten Formulierungen.

#### 3.1 Zu Art. 25c in Abs. 2 Bst. b

1. *Rechtliche Aspekte:* Der Bund kann nur Bundesaufgaben an Dritte übertragen, die ihm in der Bundesverfassung explizit zugewiesen werden. Die seelsorgliche Tätigkeit ist indessen keine Bundesaufgabe: Es handelt sich um einen Dienst bzw. eine Tätigkeit der Kirchen und weiteren Religionsgemeinschaften. Die Ausübung der seelsorglichen Tätigkeit – sowie die Inanspruchnahme der Seelsorge – gehören zum geschützten Teil der Religionsfreiheit. Nach Art. 15 BV hat jede Person das Recht, «ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen». Weiter hat jede Person «das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen». Die Glaubens- und Gewissensfreiheit schützt insbesondere auch die seelsorgliche Tätigkeit. Jede Person soll sich einer Seelsorgerin oder einem Seelsorger anvertrauen dürfen.

Über dieses Grundrecht verfügen auch Strafgefangene, Angehörige der Armee oder Spitalpatientinnen und -patienten. Soweit diese Personen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind, trifft den Staat eine positive Leistungspflicht.<sup>1</sup> Dabei ist unumstritten, dass Art. 15 BV auch muslimische Glaubensgemeinschaften schützt. Insofern ist nicht massgebend, ob Seelsorge in den Bundesasylzentren wegen ihrer konfliktpräventiven Wirkung zuzulassen ist. Eine diesbezügliche Ergänzung des Asylgesetzes entbehrt der verfassungsrechtlichen Grundlage.

Grundsätzlich falsch ist dabei die funktionale Zuordnung der Seelsorge unter den Zweck der «Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes» (Art. 25c Abs. 2). Seelsorge kann eine konfliktmoderierende Funktion und deeskalierende, konfliktentschärfende Wirkungen haben. Aber sie kann einen solchen Beitrag nur leisten, weil und insofern sie auf struktureller Ebene deutlich erkennbar von den staatlichen Aufgaben unterschieden ist. Die Religionsfreiheit garantiert das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, also «das Recht, die eigenen Angelegenheiten selbständig und ohne staatliche Einmischung zu organisieren und durchzuführen».<sup>2</sup> Das gilt grundsätzlich auch für «besondere

Rechtsverhältnisse» etwa im Militär, in Spitälern und Gefängnissen.<sup>3</sup> Zwar können – auf gesetzlicher Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit (Art. 36 BV) – Einschränkungen etwa «zwecks Einhaltung eines geordneten Anstaltsbetriebes»<sup>4</sup> vorgenommen werden. Aber diese dürfen nur den organisatorischen Rahmen und nicht die religiösen Belange selbst betreffen.

Daraus folgt: 1. Der Staat ist grundrechtlich verpflichtet, die Seelsorge sowohl für die Seelsorgenden wie für die Personen mit einem Seelsorgewunsch in den Zentren des Bundes umzusetzen (staatliche Garantenstellung und/oder spezifische Leistungspflicht).<sup>5</sup> 2. Der Gesetzgeber darf um der Religionsfreiheit willen nicht den Zweck der seelsorglichen Tätigkeit definieren oder vorgeben. 3. Er darf der Seelsorge keine Aufgaben zuweisen, weil er damit seine religiöse Neutralität aufgeben würde. 4. Er darf in Analogie zu vielen kantonalen Regelungen der Spitalseelsorge keine Übertragung von religiösen Aufgaben vornehmen, weil dadurch die durch die Religionsfreiheit gedeckte Freiheit der Religionsausübung (Kultusfreiheit) verletzt würde.<sup>6</sup> 5. Sowohl die Zweckformulierung «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes» als auch die behördliche Kompetenzzuschreibung «kann [...] Aufgaben übertragen» widersprechen dem grundrechtlichen Status der Seelsorge im Sinn der Inanspruchnahme des höchstpersönlichen Rechts der Religionsfreiheit.

*2. Seelsorgliche Aspekte:* Seelsorge begleitet und unterstützt Menschen in existenziellen Lebenslagen, bietet Gesprächsräume, fördert Perspektiven, wirkt deeskalierend auf Gewaltverhältnisse und kann integrative, konfliktpräventive und konfliktbewältigende Ressourcen bereitstellen. Ihre religiösen und Transzendenzbezüge schaffen einen interaktiven und kommunikativen Schutzraum in verunsichernden, angstbesetzten und hoffnungslosen Lebenssituationen. Voraussetzung dafür ist ein Vertrauen, das häufig im diametralen Gegensatz zu einer misstrauisch erlebten Wirklichkeit – auch der staatlichen Institutionen – steht. In dem institutionalisierten Rahmen der Zentren des Bundes kann ein solches Vertrauen nur dann entstehen, wenn die Seelsorge von den betroffenen Personen als eigenständige und gegenüber der Institution unabhängig auftretende Instanz wahrgenommen wird. Das gilt in besonderer Weise für die Wahrung des Seelsorgegeheimnisses. Seelsorgende werden radikal in die Verantwortung genommen durch die Menschen, die sich ihnen anvertrauen. Sie werden zu «Mitstreitenden, Mitwissenden, Mitleidenden, Mitsuchenden, Mithoffenden»<sup>7</sup> in Situationen, die für die Betroffenen durch vielfältige Erfahrungen des Misstrauens und des Verrats sowie enorme Unsicherheiten und Ängste im Blick auf die Zukunft bestimmt sind. Die Seelsorge fokussiert nicht auf die äussere Ordnung, sondern auf die innere Orientierungslosigkeit und Desintegration von Menschen, deren Leben aus allen verlässlichen Ordnungen gefallen ist. Daraus folgt für die seelsorglichen Tätigkeiten in den Zentren des Bundes:

1. Die funktionale Verortung der Seelsorge in der Vernehmlassungsvorlage kollidiert fundamental mit dem seelsorglichen Auftrag und Selbstverständnis.

2. Seelsorge kann keine Vertrauensverhältnisse aufbauen, wenn sie behördlichen Sicherheits- und Ordnungsaufgaben funktional zugeordnet wird.

3. Als verlängerter Arm einer staatlichen Institution würde der Seelsorge allenfalls das gleiche Misstrauen entgegengebracht werden, wie der Institution selbst. Die Verortung der Seelsorge unter Sicherheits- und Ordnungsaufgaben konterkariert in der Konsequenz das Anliegen des SEM, die konfliktvermeidenden und -befriedenden Potentiale der Seelsorge zu nutzen.

Aus diesen Gründen schlagen die Kirchen und der VSJF folgende Änderung und systematische Neueinordnung der seelsorgerelevanten Formulierung in Art. 25c Abs. 2 Bst. b gemäss Vernehmlassungsvorlage vor:

*Art. 25c<sup>bis</sup> (neu): Das SEM garantiert das Recht auf Religionsfreiheit in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen. Zu diesem Zweck unterstützt das SEM Religionsgemeinschaften bei der Bereitstellung seelsorglicher Beratung und Betreuung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.*

### 3.2 zu Art. 25c Abs. 7

Die christlichen Kirchen und der VSJF leisten im Bereich der Unterbringung und Betreuung seit Jahrzehnten einen unverzichtbaren Beitrag nicht nur für die betroffenen Personen, sondern auch für Staat und Gesellschaft. Die komplexen seelsorglichen Tätigkeiten und die von ihnen erbrachten Leistungen zur Koordination, Qualifizierung, Qualitätssicherung, Kommunikation und zum Austausch zwischen den Seelsorgenden, den akkreditierenden Institutionen und staatlichen Behörden, sind arbeits- und ressourcenintensiv. Der Entwurf trägt diesen Tatsachen bei seinem Vorschlag zur Entgeltregelung zu wenig Rechnung, wenn er für die Berechtigung auf ein Entgelt darauf abstellt, ob die jeweilige Religionsgemeinschaft Einnahmen aus einer «Kirchensteuer» erhält oder nicht.

Die in der Botschaft ausgeführte Absicht, eine «mögliche Doppelfinanzierung»<sup>8</sup> zu vermeiden, geht davon aus, dass die Kosten der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften durch kantonal erhobene Kirchensteuern abgegolten würden. Sowohl die Voraussetzung als auch die daraus abgeleitete Konsequenz sind unzutreffend:

1. Die Anknüpfung an die Kirchensteuern wird der äusserst heterogenen Ausgestaltung der kantonalen Kirchensteuersysteme nicht gerecht und bildet damit auch kein geeignetes Anknüpfungskriterium.<sup>9</sup>

2. Steuergelder (aber nicht «Kirchensteuern») sind allenfalls dort im Spiel, wo einige wenige Kantone direkte Beiträge an die Kirche oder Glaubensgemeinschaft abführen, um damit Leistungen, die dem Gemeinwohl zu Gute kommen, abzugelten.<sup>10</sup> Dabei handelt es sich aber um spezifische Leistungen, die gegenüber der Bevölkerung eines Kantons erbracht werden. Es wird die Erfüllung von Aufgaben entgolten, die in der Verantwortung des Kantons liegen und diesem von der Kirche oder Glaubensgemeinschaft abgenommen werden. Es ist also falsch, wenn im erläuternden Bericht angenommen wird, dass eine Kirche oder Religionsgemeinschaft mit einem allfälligen Beitrag des SEM sowie zusätzlichen Einnahmen aus Kirchensteuern zweimal für dieselbe Aufgabenerfüllung alimentiert würden.

3. Die unterschiedlichen Finanzmodelle hängen nicht zuletzt davon ab, welcher allgemein gesellschaftliche Wert der Seelsorge beigemessen wird. Dieser Fokus verdient im Blick auf die Regelung der Seelsorge in den Zentren des Bundes besondere Beachtung.

4. Darüber hinaus würde eine bundesrechtliche Finanzierungsregel, die auf das Kriterium der «Kirchensteuer» abstellt, in die staatskirchen- und religionsrechtliche Hoheit der Kantone eingreifen. Bei keinem der etablierten Finanzierungskonzepte wird die Seelsorge bestimmter Religionsgemeinschaften aus kompensatorischen Motiven über eine derartige Übersteuerung der kantonalen Kompetenzen finanzpolitisch privilegiert behandelt. Ohne Not würde mit den angestrebten Änderungen ein Präzedenzfall geschaffen, der dem Ziel einer umsichtigen und zukunftsfähigen Gesetzgebung widerspricht.

5. Landeskirchen mit einer kleinen Mitgliederzahl (z. B. die Evangelisch-reformierte Landeskirche im Tessin oder die Römisch-Katholische Kirche in beiden Basel) verfügen nur über geringe Steuereinnahmen, die es ihnen unmöglich macht, die seelsorglichen Aufgaben in Bundeszentren auf ihrem Kantonsgebiet selbst zu tragen.

Daraus folgt: 1. Die vorgesehene Regelung der Finanzierung von seelsorglichen Tätigkeiten in den Zentren des Bundes ist abzulehnen, weil die Kirchensteuern zur Anknüpfung ungeeignet sind. 2. Sie ignoriert sowohl die staatskirchenrechtlich gegebene Heterogenität als auch die bewährten kantonalen Finanzierungskonzepte anderer Seelsorgebereiche. 3. Sie greift auf problematische Weise in das kantonale Staatskirchen- und Religionsrecht ein. 4. Aus grundsätzlichen Erwägungen und angesichts der kumulativen Inkohärenzen mit dem geltenden Recht ist die Formulierung «Für die seelsorgerischen Tätigkeiten gilt das SEM nur diejenigen Religionsgemeinschaften ab, die keine Kirchensteuer erheben dürfen» (Art. 25a Abs. 2 Bst. 7) ersatzlos zu streichen.

#### 4. Fazit

Anstelle der vom Gesetzgeber vorgeschlagenen Änderungen gemäss Art. 25c Abs. 2 Bst. b und Abs. 7 empfehlen die Kirchen und der VSJF einen neuen seelsorgespezifischen Art. 25c<sup>bis</sup> ins Asylgesetz aufzunehmen. Dieser löst die Seelsorge von ihrer falschen Verortung als Funktion einer Verwaltungsaufgabe im Bereich Sicherheit und Ordnung und verankert sie sachlich richtig im Recht auf Religionsfreiheit. Zudem ermöglicht der Artikel eine finanzielle Unterstützung der Seelsorge von Religionsgemeinschaften durch den Bund und erfüllt damit die gesetzgeberische Zielsetzung, die von den Kirchen und dem VSJF mitgetragen wird. Aus den oben dargelegten Gründen (Pkt. 3.2) lehnen die Kirchen und der VSJF eine kategorische Ungleichbehandlung der Religionsgemeinschaften auf Gesetzesstufe entschieden ab. Sie empfehlen stattdessen, auf Grundlage eines neuen Art. 25c<sup>bis</sup>, Kriterien für die Finanzierung der seelsorglichen Tätigkeit auf tieferer Regulierungsstufe (Weisung oder Verordnung) zu entwickeln und festzulegen. Ausschlaggebend dafür sollte die Erfüllung bestimmter Qualitätskriterien der Seelsorge sein. Für die Einhaltung der entsprechenden Standards sind die Kirchen und Religionsgemeinschaften verantwortlich. Bei der finanziellen Entschädigung sind die sehr unterschiedlichen finanziellen Verhältnisse der Religionsgemeinschaften auch im Blick auf die kantonalkirchlichen Körperschaften der evangelisch-reformierten, katholischen und christkatholischen Kirche angemessen zu berücksichtigen. Die Kirchen und der VSJF beteiligen sich gerne bei der Erarbeitung einer solchen Regelung.

In Anbetracht ihres jahrzehntelangen Engagements in der Asylseelsorge empfehlen die Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz, die Schweizer Bischofskonferenz, die Christkatholische Kirche der Schweiz und der Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen eindringlich, den zur Vernehmlassung vorgelegten Gesetzentwurf im Sinn der vorgeschlagenen Änderungen und auf der Grundlage der vorgetragenen Argumente zu überarbeiten.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Pfarrerin Rita Famos



Präsidentin

Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz

Gabrielle Rosenstein



Präsidentin

Verband Schweizerischer Jüdischer  
Fürsorgen

Mgr. DDr. Felix Gmür



Präsident

Schweizer Bischofskonferenz

Renata Asal-Steger



Präsidentin

Römisch-Katholische Zentralkonfe-  
renz der Schweiz

Bischof Dr. Harald Rein



Christkatholische Kirche Schweiz

Manuela Petraglio-Bürgi



Präsidentin des Synodalrates der  
Christkatholischen Kirche Schweiz

---

<sup>1</sup> Vgl. Cavelti/Kley, St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 15 N BV Rz. 34. Demnach hat der Staat dem Sonderstatusverhältnis entsprechend die Verwirklichung der Glaubens- und Gewissensfreiheit sicherzustellen; vgl. auch BGE 113 Ia 304.

<sup>2</sup> Tobias Müller-Monning, Seelsorge und Recht: Seelsorge und Strafvollzug 5/2021, 27–45 (31).

<sup>3</sup> Vgl. Christian Kissling, Spitalseelsorge und Recht in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme angesichts der religiösen Pluralisierung, Zürich, Basel, Genf 2008, 41–48; René Pahud de Mortanges, Die rechtliche Regelung der Spitalseelsorge in der Schweiz: SJKR/ASDE 2017/22, 119–142; ders., Die rechtliche Regelung der Spitalseelsorge – eine Übersicht: ders./Hansjörg Schmid/Irene Becci (Hg.), Spitalseelsorge in einer vielfältigen Schweiz. Interreligiöse, rechtliche und praktische Herausforderungen, Zürich 2018, 153–177; Tobias Müller-Monning (Hg.), Rechtstexte zur Gefängnisseelsorge in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Zürich [2022], 247–278.

<sup>4</sup> Kissling, Spitalseelsorge 43, mit Verweis auf BGE 113 Ia 304 E. 3, 305.

<sup>5</sup> Vgl. Kissling, Spitalseelsorge, 60.

<sup>6</sup> Das gilt im Blick auf die Spitalseelsorge für 13 Kantone; vgl. Kissling, Spitalseelsorge, 14–16.

<sup>7</sup> Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Dem Anvertrauten Sorge tragen. Das Berufsgeheimnis in der Seelsorge, Bern o. J., 45.

<sup>8</sup> Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in Zentren des Bundes). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Bern 2023, 17.

<sup>9</sup> Vgl. SSK, Steuerinformation. D Einzelne Steuern: Kirchensteuern (Januar 2022), Bern 2022.

<sup>10</sup> Gemäss aktueller Übersicht betrifft dies die Kirchen und Religionsgemeinschaften in sieben bzw. acht Kantonen; vgl. Michael Marti et al., Zukunft der Kirchenfinanzen. Abschätzung und Analyse, Bern 2022, 31. In diesen Fällen handelt es sich aber gerade nicht um die im Entwurf gemeinte «Kirchensteuer». Insofern ist das im Entwurf verwendete Kriterium untauglich.

Zürich, 3. Mai 2023

## **Vernehmlassungsantwort Änderung des Asylgesetzes: Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes (Vernehmlassung 2022/85)**

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Änderung des Asylgesetzes (AsylG). HEKS setzt sich seit vielen Jahren für die Rechte Asylsuchender ein. Im Rahmen der Rechtsschutzmandate in den Bundesasylzentren Ostschweiz und Nordwestschweiz ist HEKS von einzelnen Bestimmungen möglicherweise auch direkt betroffen von der geplanten Gesetzesänderung.

HEKS unterstützt grundsätzlich diese Änderung des AsylG, die sensible Themen wie die Anwendung von Zwang oder Disziplinar massnahmen regeln soll und so einen für die beteiligten Akteure vor Ort präziseren Handlungsrahmen schaffen kann. HEKS äussert aber auch Bedenken und schlägt Änderungen vor, um die rechtsstaatlichen Grundsätze und die Rechte der betroffenen Personen besser zu wahren.

### **1. Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)**

Als polizeiliche Massnahme im Sinne von Art. 6 Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) ist die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Gegenstände nur dann gerechtfertigt, wenn sie einen rechtmässigen Zustand aufrechterhalten oder herstellen sollen (Art. 9 Abs. 1 ZAG). Sie kann vor allem zur Gefahrenabwehr (Art. 9 Abs. 1 Bst. a ZAG) oder zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes (Art. 9 Abs. 1 Bst. b ZAG) gerechtfertigt sein. Gemäss dem ZAG (Art. 9 Abs. 1 Bst. f) kann sie auch auf die Beschlagnahme von Gegenständen abzielen, wenn ein Gesetz dies vorsieht.

Durchsuchungen sollten nur durchgeführt werden dürfen, wenn konkreter Verdacht besteht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen und weitere



gefährliche Gegenstände oder Drogen und alkoholische Getränke – mit sich führt. Dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Aus Sicht von HEKS rechtfertigt die Suche nach Dokumenten und Beweismitteln (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b E-AsylG) keine polizeiliche Massnahme wie eine Durchsuchung. Zudem sollte die systematische Durchsuchung auf Gegenstände und Kleider beschränkt sein; körperliche Durchsuchungen sind auszuschliessen. HEKS teilt hier die Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und des Altbundesrichters Niklaus Oberholzer.<sup>1</sup> Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen.

Sollte diese Änderung nicht übernommen werden, müsste dieser Grundsatz zumindest für Minderjährige verankert werden (vgl. auch die Empfehlung der NKVF in ihrem Bericht 2019-2020).<sup>2</sup>

HEKS spricht sich gegen die Sicherstellung von Dokumenten und Beweismitteln (Bst. a und besonders b) aus, da die Asylsuchenden in der Lage sein müssen, diese Dokumente mit ihrer Rechtsvertretung zu besprechen. HEKS sieht keine Notwendigkeit für die Einziehung derartiger Dokumente durch das SEM und beantragt, diese Bestimmung aus dem Gesetz zu streichen.

Sollten Einziehungen von Dokumenten und Beweismitteln dennoch gestattet werden, muss das Verfahren klar geregelt werden: Die Sicherstellung von Dokumenten und Beweismitteln muss der asylsuchenden Person zwingend schriftlich bestätigt werden und es müssen ihr unverzüglich Kopien dieser Dokumente ausgehändigt werden.

**Vorschlag Absatz 1:** Die zuständige Behörde darf Asylsuchende, die in einem Zentrum des Bundes oder in einer Privat- oder Kollektivunterkunft untergebracht sind, und ihre mitgeführten Sachen untersuchen, wenn ein konkreter Verdacht besteht, dass sie einen der folgenden Gegenstände mit sich führen:

- c. Waffen, Waffenzubehör und weitere gefährliche Gegenstände;
- d. Drogen und alkoholische Getränke;
- e. Vermögenswerte unklarer Herkunft.

**Vorschlag Absatz 1<sup>bis</sup>:** Die zuständige Behörde kann die Gegenstände nach Absatz 1, Bst. c bis e, falls notwendig sicherstellen. (**Eventuell:**) Sichergestellte Unterlagen und Beweismittel werden der oder dem Asylsuchenden in Kopie ausgehändigt mit einer schriftlichen Bestätigung der Sicherstellung.

<sup>1</sup> NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2019-2020, S. 20; siehe auch NKVF, Bericht 2017-2018, S. 31 ff.; Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, Empfehlung 10, S. 88

<sup>2</sup> NKVF, Bericht 2019-2020, S. 20. In ihrem letzten Bericht, der im April 2023 erschienen ist, erwähnt die NKVF die Praxis mehrerer BAZ, Minderjährige ab 12 Jahren systematisch zu durchsuchen, auch wenn sie von der Schule nach Hause kommen (siehe NKVF, Bericht 2021-2022, S. 61).



## 2. Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)

### 2.1 Aufgaben des SEM (Absatz 1)

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht von HEKS müsste der Zugang zur medizinischen Versorgung ebenfalls in dieser Liste enthalten sein.

**Vorschlag Absatz 1:** Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:  
d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.

### 2.2 Anwendung von Zwang (Absatz 2)

#### Die zu schützenden Rechtsgüter

Die zu schützenden Rechtsgüter müssten explizit genannt werden. Aus Sicht von HEKS sollte es sich dabei um das Leben oder die körperliche Integrität einer Person handeln.

#### Bst. a. im Rahmen der Durchsuchung:

Die Durchsuchung ist als polizeiliche Massnahme im Sinne von Art. 6 ZAG anzusehen. Sie ist daher zur Abwehr einer Gefahr (Art. 9 Abs. 1 Bst. a ZAG) oder zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes (Art. 9 Abs. 1 Bst. b ZAG) gerechtfertigt. Die aktuelle Formulierung von Art. 25 Abs. 2 E-AsylG legt jedoch nahe, dass die Anwendung polizeilichen Zwangs (körperliche Gewalt oder Hilfsmittel) zur Durchführung einer Durchsuchung gerechtfertigt wäre. Da Durchsuchungen am Eingang der BAZ durchgeführt werden, könnte Asylsuchenden im Falle der Verweigerung einer Durchsuchung einfach der Eintritt verwehrt werden, ohne dass die Anwendung körperlicher Gewalt gerechtfertigt wäre – es sei denn, es besteht eine konkrete Gefahr – dieser letzte (Ausnahme-)Fall ist jedoch durch Buchstabe c abgedeckt.

#### Bst. b beim Vollzug von Disziplarmassnahmen:

Disziplarmassnahmen sollen Asylsuchende disziplinieren, die den ordnungsgemässen Ablauf in den Zentren stören. Die Anwendung körperlicher Gewalt zwecks Vollzug einer Disziplarmassnahme ist unverhältnismässig (Art. 9 Abs. 2 ZAG) und zählt nicht zu den Fällen, welche die Anwendung von Zwang gemäss Art. 9 Abs. 1 ZAG rechtfertigen.

#### Bst. c bei der Gefahrenabwehr

Die Formulierung betreffend die Gefahr müsste präziser sein und analog zu Art. 25b E-AsylG die «ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare» Gefahr nennen.

#### Bst. d. bei der vorübergehenden Festhaltung:

Bezüglich der vorübergehenden Festhaltung vertritt HEKS die Auffassung, dass Art. 25b E-AsylG eine hinreichende Rechtsgrundlage liefert. Es ist daher nicht erforderlich, sie in Art. 25 Abs. 2 zu erwähnen, zumal die vorgeschlagene Formulierung Mittel und Zweck vermengt.



### **Verhältnismässigkeit**

Zudem müsste aus Sicht von HEKS der Grundsatz der Verhältnismässigkeit aufgeführt werden (in Abs. 3, siehe Kommentare unten).

**Vorschlag Absatz 2:** Das SEM kann zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung und soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, nötigenfalls polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen, um eine ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person abzuwehren.

### **2.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)**

Der Gesetzesentwurf sieht ein ausdrückliches Verbot der Anwendung von Waffen vor, was HEKS begrüsst. Dies betrifft nicht nur Feuerwaffen, sondern umfasst gemäss Definition von Waffen in Art. 15 ZAG auch das Verbot von Schlag- und Abwehrstöcken, Reizstoffen und anderen Destabilisierungsgeräten. Gemäss Art. 6 Zwangsanwendungsverordnung (ZAV) werden jedoch natürliche oder synthetische Pfefferpräparate nicht als Reizstoffe und damit nicht als Waffen im Sinne von Art. 15 ZAG kategorisiert, sondern als Hilfsmittel im Sinne von Art. 14 ZAG.

Durch den Verweis auf das ZAG wäre es somit möglich, dass das SEM – oder die Dienstleister, denen es diese Aufgaben überträgt – Handschellen und andere Fesselungsmittel, Diensthunde sowie Pfefferpräparate einsetzt. Diese Hilfsmittel (mit Ausnahme von Pfefferfergel) werden derzeit nicht in den BAZ eingesetzt und sind auch nicht notwendig. Ausserdem sollten sie nur von Polizeibeamten angewandt werden können, da eine Ad-hoc-Ausbildung des Sicherheitspersonals im Umgang damit nicht ausreicht. Nach Ansicht von HEKS muss der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen untersagt sein.

Aus Sicht von HEKS ist zudem eine Verpflichtung für das SEM vorzusehen, über jeden Fall, bei dem polizeilicher Zwang oder polizeiliche Massnahmen angewendet wurden, Bericht zu erstatten (das ZAG sieht dies lediglich im Falle des Waffeneinsatzes vor, vgl. Art. 11 Abs. 4 ZAG). Diese Berichte könnten dann im Rahmen von Untersuchungen konkreter Fälle oder bei Kontrollen seitens Organisationen wie der NKVF beigezogen werden (siehe auch Empfehlung 5 des Oberholzer-Berichts). Konkret wäre indes sicherzustellen, dass diese Berichte die Fakten und den Eingriff objektiv darstellen und auch die Version der Asylsuchenden bzw. Zeugen und nicht nur die Perspektive des Sicherheitspersonals beschreiben.<sup>3</sup>

Schliesslich empfiehlt HEKS, noch einen direkten Verweis auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss ZAG (Art. 9 Abs. 2 und 3) einzufügen.

---

<sup>3</sup> Vgl. Bericht von Amnesty International „Ich verlange nur, dass Sie Asylsuchende wie Menschen behandeln“. Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, Mai 2021 (insbesondere S. 18 und S. 21); siehe auch Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 75 ff.



**Vorschlag Absatz 3:** Für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen nach Abs. 2 gilt das Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008. Der Einsatz von Waffen sowie von Hilfsmitteln ist untersagt. Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen untersteht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 9 Abs. 2 und 3 ZAG und ist in einem Bericht schriftlich zu dokumentieren.

### **3. Disziplinar-massnahmen (Art. 25a E-AsylG)**

Grundsätzlich begrüsst HEKS, dass das Disziplinarrecht – den Empfehlungen des Oberholzer-Berichts folgend – überprüft und in das AsylG übernommen wurde. Zudem führt der neue Artikel 25a wichtige Verfahrens-garantien ein, welche die Anwendung von Disziplinar-massnahmen stärker an die rechtsstaatlichen Prinzipien anpassen.

#### **3.1 Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinar-massnahme führen können (Abs. 1)**

HEKS unterstützt die von der NKVF in ihrem letzten Bericht ausgesprochene Empfehlung, auf die Bestrafung von geringem Fehlverhalten (z.B. eine Verspätung von wenigen Minuten) zu verzichten und sich stattdessen auf schwerwiegende Fehlverhalten zu konzentrieren, die das Zusammenleben stark stören und die Sicherheit der Asylsuchenden und des Personals betreffen.<sup>4</sup>

HEKS empfiehlt, derartige Massnahmen auf Erwachsene zu beschränken. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen festgelegt werden, wie auch von der NKVF in ihrem letzten Bericht betont wurde.<sup>5</sup>

**Vorschlag Absatz 1:** Das SEM kann gegenüber volljährigen Asylsuchenden Disziplinar-massnahmen befristet anordnen, wenn sie durch ihr pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb der Zentren des Bundes oder der Unterkünfte an den Flughäfen stören.

#### **3.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Mehrere aktuell in der EJPD-VO vorgesehene Massnahmen sind im Entwurf der Gesetzesänderung nicht aufgenommen, insbesondere die Verweigerung des Ausgangs und der Ausschluss aus der Unterkunft – zwei Massnahmen, welche die SFH stets kritisiert hat, da sie einen unverhältnismässigen Eingriff in die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person darstellen. Dies begrüsst HEKS.

<sup>4</sup> NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022, April 2023, S. 71.

<sup>5</sup> a.a.O. S. 27-28



Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen (Bst. b) stellt eine neue Disziplinar-massnahme dar. Aufgrund der positiven Wirkung der Beschäftigung für die betroffenen Personen und angesichts ihres Stellenwerts für die Konfliktprävention ist diese Massnahme aus Sicht von HEKS nicht angemessen. Sie erscheint vielmehr sogar kontraproduktiv, wenn es um den ordnungsgemässen Ablauf in den Zentren geht.

Zum Thema Taschengeld hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinar-massnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt.<sup>6</sup> Aus diesen Gründen fordert HEKS die Streichung von Bst. b und c.

Schliesslich ist die Formulierung zu Bst. d («der Ausschluss aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für höchstens 72 Stunden») nicht eindeutig. Wie würde diese Massnahme in der Praxis umgesetzt? Und worin unterscheidet sie sich von dem in Art. 25 Abs. 1 Bst. e EJPD-VO aktuell vorgesehenen Ausschluss aus der Unterkunft? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet ist, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Jedoch verfügen die meisten BAZ nicht über solche Gebäudestrukturen. Die aktuelle Praxis im Falle des Ausschlusses aus der Unterkunft, beispielsweise bei Trunkenheit, besteht darin, die Person in einem Zimmer im Bereich der Loge unterzubringen. Dies für maximal 24 Stunden. Die Unterbringung in einem solchen Zimmer für bis zu 72 Stunden, also 3 Tage (wie im neuen Bst. d vorgesehen) wäre weder angemessen noch verhältnismässig, stellt dies doch einen übermässigen Eingriff in die persönliche Freiheit dar. **Angesichts dieser Unklarheit fordert HEKS, auch den Buchstaben d zu streichen.**

### **3.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)**

Absatz 3 enthält mehrere Neuerungen bezüglich der Verfahrensgarantien, die zu begrüssen sind; insbesondere die Tatsache, dass das SEM der sanktionierten asylsuchenden Person das rechtliche Gehör gewähren und ihr den Entscheid zur Anordnung der Massnahme schriftlich begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen eröffnen muss. Die Formulierung «in der Regel schriftlich» ist jedoch nicht hinreichend eindeutig, da sie nicht präzisiert, in welchen Fällen ein nicht schriftlicher Entscheid toleriert würde. Aus diesem Grund empfiehlt HEKS, die Worte «in der Regel» zu streichen. Wichtig wäre auch, zu spezifizieren, dass der Entscheid in einer für die betreffende Person verständlichen Sprache erklärt werden muss. Dieser Aspekt könnte jedoch auch auf Verordnungsebene geregelt werden.

Ebenfalls von grosser Bedeutung ist, dass das SEM für das Verfahren und den Entscheid bei Disziplinar-massnahmen zuständig ist – wie im Übrigen von Niklaus Oberholzer empfohlen.<sup>7</sup> Der vorliegende Entwurf der Gesetzesänderung sieht keine Möglichkeit vor, die Anordnung

---

<sup>6</sup> NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022, April 2023, S. 71.

<sup>7</sup> Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 86f.



einer Disziplinar-massnahme Dritten zu übertragen, da diese nur befugt sind, im Rahmen des Vollzugs dieser Massnahmen Unterstützung zu leisten (vgl. Art. 25c Abs. 2 Bst. d E-AsylG).

Die Verordnung enthält weitere Einzelheiten über das Verfahren betreffend Disziplinar-massnahmen. Die Tatsache, dass die Rechtsvertretung informiert werden muss, kann auch weiterhin in der Verordnung (Art. 26 Abs. 4 EJPd-VO) geregelt werden, darf aber auf keinen Fall wegfallen.

HEKS ist der Ansicht, dass ein Register der angeordneten Disziplinar-massnahmen geführt werden müsste. Dies ermöglicht eine unabhängige Kontrolle, die beispielsweise durch die NKVF im Rahmen ihrer Berichterstattung erfolgen könnte (siehe auch die Empfehlung des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT) in diesem Sinne<sup>8</sup>).

**Vorschlag Absatz 3:** Das SEM stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest, gewährt der asylsuchenden Person das rechtliche Gehör und eröffnet ihr den Entscheid, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Der Entscheid wird der betreffenden Person in einer für sie verständlichen Sprache erklärt.

**Vorschlag Absatz 3<sup>bis</sup>:** Alle verhängten Disziplinar-massnahmen werden in ein zentrales Register eingetragen, das den Kontrollorganen zugänglich ist.

### 3.4 Ausgestaltung der Beschwerde (Absatz 4)

HEKS begrüsst, dass laut Entwurf der Gesetzesänderung der Instanzenzug explizit in der schriftlichen Verfügung über die Anordnung einer Disziplinar-massnahme genannt werden muss. Da die Beschwerde aber keine aufschiebende Wirkung hat, ist ihre Wirksamkeit nur begrenzt. Um das Beschwerderecht zu gewährleisten, ist zudem eine mündliche Erklärung in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache sicherzustellen.

Die dreitägige Frist für die Beschwerde gegen eine Disziplinar-massnahme ist kurz. Das Beschwerdeverfahren muss einfach sein und der Zugang zum Rechtsschutz muss gewährleistet sein (insbesondere bei Ausschluss aus den Räumlichkeiten des Zentrums, vgl. Art. 25a Abs. 2 Bst. d). Auch die Finanzierung dieses Rechtsschutzes muss geregelt werden, insbesondere wenn zusätzliche Leistungen erbracht werden.

Die Gesetzesvorlage sieht eine einzige Instanz für Beschwerden gegen Disziplinar-massnahmen vor. Diese ist intern beim SEM angesiedelt. Eine Ausnahme bildet die Zuweisung in ein besonderes Zentrum: für diese Fälle ist das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) nach wie vor die Beschwerdeinstanz. Art. 25a E-AsylG führt jedoch einen neuen Verweis auf Art. 107 Abs. 1 AsylG ein, wonach die Zwischenverfügung nur a posteriori im Rahmen einer Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden kann. In einem Urteil aus dem Jahr 2019 war das BVGer zu dem Schluss gekommen, dass eine Beschwerde gegen eine

<sup>8</sup> Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101, Ziff. 270.



solche Zwischenverfügung höchstens 30 Tage nach der Anordnung einer Zuweisung in ein besonderes Zentrum möglich sein sollte.<sup>9</sup> Wenn ein Asylentscheid nicht innerhalb dieser Frist eröffnet wird, sollte das BVGer daher auf eine begründete Beschwerde gegen die Zwischenverfügung eintreten. Die vorliegende Änderung des Asylgesetzes bietet eine Gelegenheit, dieses Prinzip im Gesetz zu verankern. Dies ist notwendig, da Asylsuchende diese Rechtsprechung nicht kennen können und transparent über die Beschwerdewege informiert werden müssen. HEKS ist der Ansicht, dass eine Beschwerde unmittelbar nach dem Zuweisungsentscheid oder zumindest nach 30 Tagen möglich sein sollte, damit ein aktuelles Rechtsschutzinteresse vorliegt und die Beschwerde als effektives Rechtsmittel angesehen werden kann.

Darüber hinaus hält es HEKS nicht für angebracht, dass die einzige Beschwerdeinstanz gegen Disziplinarmaßnahmen intern beim SEM angesiedelt ist, weil es sich um dieselbe Behörde handelt, die solche Massnahmen verhängt. Auch wenn eine Beschwerdemöglichkeit an das BVGer bei Massnahmen, die die persönliche Freiheit nicht schwerwiegend beeinträchtigen, nicht notwendig erscheint, erachtet es HEKS als grundlegend, dass Asylsuchende bei einer neutralen und unabhängigen Instanz Beschwerde einreichen können. Eine unabhängige Beschwerdestelle könnte insbesondere solche Beschwerden prüfen. Die Einrichtung von zwei externen Meldestellen in den BAZ Basel und Zürich als Pilotprojekt des SEM ab November 2022 geht in diese Richtung. In allen BAZ müssten unabhängige Beschwerdestellen eingerichtet werden, die eigenständig handeln und Massnahmen ergreifen können. Nur so liesse sich deren Wirksamkeit, Unabhängigkeit und Transparenz gewährleisten.

In Bezug auf den bis zu 72-stündigen Ausschluss aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen des Zentrums, der je nach Art und Weise seiner Durchsetzung (die, wie oben erläutert, nicht definiert ist) eine erhebliche Beeinträchtigung darstellen könnte, ist eine Beschwerde beim BVGer angemessener. Analog dazu ist der Ausschluss aus dem Zentrum für einen Zeitraum von mehr als 8 Stunden derzeit vor dem BVGer anfechtbar (vgl. Art. 28 Abs. 2 EJPD-VO mit Verweis auf Art. 26 Abs. 1 Satz 2 EJPD-VO).

**Vorschlag Absatz 4:** Die asylsuchende Person kann innerhalb von drei Tagen ab Kenntnisnahme der Anordnung einer Disziplinarmaßnahme eine Disziplinarbeschwerde bei einer unabhängigen Beschwerdeinstanz einreichen. Das Bundesverwaltungsgericht prüft Beschwerden gegen Massnahmen nach Absatz 2 Buchstabe e.

#### **4. Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG)**

HEKS steht dieser Massnahme kritisch gegenüber. Es handelt sich um eine polizeiliche Massnahme, die eine Einschränkung oder sogar einen Entzug der Freiheit umfasst. HEKS

---

<sup>9</sup> Urteil des BVGer F-1389/2019 vom 20.04.2020, E. 7.10 und 7.11.



anerkennt gleichwohl die Notwendigkeit, im Falle der akuten Gefährdung einer Person (durch sich selbst oder andere) handeln zu müssen; insbesondere durch Trennung der betroffenen Person von anderen Bewohnerinnen und Bewohnern des Zentrums. Die Formulierung von Art. 25a E-AsylG ermöglicht eine Unterscheidung dieser polizeilichen Massnahme zur Gefahrenabwehr von Disziplinar massnahmen, die ein Verhalten sanktionieren sollen. Aufgrund des schweren Eingriffs in die Grundrechte bedarf es für die Festhaltung eines präzisen und detaillierten Rechtsrahmens auf Gesetzesebene; eine Bestimmung auf Verordnungsebene ist nicht ausreichend. Es sei noch darauf hingewiesen, dass die Festhaltung eine polizeiliche Massnahme darstellt, zu der das SEM in der Regel nicht befugt ist.

HEKS begrüsst, dass diese Massnahme nur bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden vorgesehen ist, was der aktuellen Praxis entspricht. Es ist wichtig, die Aufgaben des Sicherheitspersonals von jenen der Polizeieinheiten genau abzugrenzen. Bei seinem Besuch im BAZ Boudry hat das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) festgestellt, dass Asylsuchende mehrmals in Folge mit jeweils nur wenigen Minuten Pause festgehalten worden waren.<sup>10</sup> Diese Praxis, mit der die maximale Zeit von zwei Stunden umgangen wird, ist klar abzulehnen und als unzulässig zu betrachten.

Das CPT stellte ebenfalls fest, dass die schriftlichen Weisungen beim Personal des BAZ Boudry nicht bekannt waren. Eine Aufnahme bestimmter Grundsätze in das Gesetz sollte zu einer Verbesserung führen. Entscheidend bleibt jedoch – wie das CPT empfiehlt –, dass das Personal und die in den BAZ untergebrachten Personen von diesen Weisungen Kenntnis erhalten.

HEKS begrüsst das Vorhaben, im Gesetz die Verpflichtung des SEM zu verankern, eine geeignete Ausbildung des für die Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung zuständigen Personals sicherzustellen. Man sollte deutlicher formulieren, dass nur das derart ausgebildete Personal befugt ist, diese polizeiliche Massnahme zu vollziehen. Art. 8 ZAG besagt: «Personen, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen eingesetzt werden, müssen dazu ausgebildet sein». Da Art. 25 Abs. 3 E-AsylG nunmehr ausdrücklich auf das ZAG verweist, wird empfohlen, diese eindeutigere Formulierung von Art. 8 ZAG auch im AsylG aufzunehmen.

**Vorschlag Absatz 4:** Das SEM stellt sicher, dass die Personen, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen eingesetzt werden, dazu ausgebildet sind.

<sup>10</sup> Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.



#### **4.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

HEKS empfiehlt, einen besonderen Hinweis einzufügen, der die Angemessenheit und Verhältnismässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung sicherstellt. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt zwar, ohne dass es einer besonderen Erwähnung bedarf (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV, Art. 9 Abs. 2 und 3 ZAG). Dennoch sollte im Gesetz daran erinnert werden, dass eine solche polizeiliche Massnahme ausschliesslich als ultima ratio vorgenommen werden darf. Das heisst, wenn keine andere, weniger einschneidende Massnahme die besagte Gefahr abwenden kann. Ausserdem müsste sodann auf Verordnungs- und Weisungsebene spezifiziert werden, welche anderen Massnahmen alternativ zur Festhaltung zu prüfen sind sowie welche Aspekte bei der Interessenabwägung zwischen dem Eingriff in die persönliche Freiheit einerseits und dem Schutz vor einer Gefahr für Leib und Leben oder einer erheblichen Sachbeschädigung andererseits zu berücksichtigen sind (etwa gesundheitliche Verfassung der betroffenen Person, bestehende Traumata, Alter, andere Risikofaktoren, Art der Gefahr – insbesondere bei Gefahr von Sachschäden).

Zudem muss eine Prüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit dieser Massnahme a posteriori möglich sein – analog zu Art. 73 Abs. 5 AIG über die Festhaltung von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung zu Identifikationszwecken, wonach «auf Gesuch hin die zuständige richterliche Behörde die Rechtmässigkeit der Festhaltung nachträglich zu überprüfen hat». Der Gesetzesentwurf garantiert die Möglichkeit, Beschwerde gegen Disziplinar massnahmen zu erheben. Eine solche Beschwerde muss auch gegen die vorübergehende Festhaltung möglich sein – umso mehr, als diese einen schwerwiegenderen Grundrechtseingriff darstellt als Disziplinar massnahmen.

Da die Festhaltung einen Realakt darstellt, welcher in die Grundrechte eingreift, können die betroffenen Personen gemäss Bundesrat in Anwendung von Art. 25a VwVG vom SEM eine anfechtbare Verfügung verlangen (vgl. erläuternden Bericht). Obwohl diese Erklärungen nachvollziehbar und bis zu einem gewissen Grad gerechtfertigt sind, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die betroffenen Personen über diese Möglichkeit informiert sind. Da die Festhaltung nicht auf einer dem Rechtsschutz eröffneten Verfügung beruht, kann auch nicht vorgebracht werden, dass die Rechtsvertretung die asylsuchende Person systematisch über ihr Recht informieren kann, eine solche Verfügung zu verlangen. Aus diesem Grund ist es erforderlich, entsprechende schriftliche Informationen sowie eine Erklärung in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache vorzusehen, um das Recht dieser Personen auf wirksame Beschwerde zu gewährleisten.

Um das Recht auf wirksame Beschwerde sicherzustellen (Art. 13 EMRK, Art. 9 BV), müsste jede Festhaltung Gegenstand einer nachträglichen schriftlichen Verfügung sein, die anfechtbar ist und den Beschwerdeweg präzisiert. Da die vorübergehende Festhaltung einen schweren Eingriff in die Grundrechte darstellt, wäre aus Sicht von HEKS eine Beschwerdemöglichkeit beim BVGer wünschenswert – wie dies bei der Zuweisung in ein besonderes Zentrum der Fall ist. In jedem Fall ist die Verpflichtung, die festgehaltene Person



über die Möglichkeit zu informieren, eine Prüfung der Rechtmässigkeit zu verlangen, ins Gesetz aufzunehmen.

**Vorschlag Absatz 1:** Asylsuchende können zur Abwehr einer ernsten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr [...] nötigenfalls, und falls keine weniger einschneidende Zwangsmassnahme erfolgen kann, [...] vorübergehend festgehalten werden ...

**Vorschlag Absatz 4<sup>bis</sup>:** Die vorübergehende Festhaltung erfolgt auf schriftliche Verfügung. Auf Gesuch hin überprüft die zuständige richterliche Behörde die Rechtmässigkeit der Festhaltung nachträglich.

## 4.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung

In ihrem letzten Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren betont die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter, dass die Festhaltung in einem Sicherheitsraum keine angemessene Massnahme ist, wenn es darum geht, eine Person vor der Gefahr eines Suizids oder einer Selbstverletzung zu schützen, und fordert das SEM auf, in diesen Fällen auf die Anwendung dieser Massnahme zu verzichten.<sup>11</sup> Auch HEKS unterstützt diese Position. Sollte die Inhaftierung in einem bestimmten Fall als einzig anwendbare Lösung angesehen werden, muss laut HEKS vor der vorübergehenden Festhaltung unbedingt ein Arzt oder Psychiater konsultiert werden. Das medizinische Personal muss auch in die Überwachung der Person eingebunden werden. Dies gilt für alle Personen mit gesundheitlichen Problemen sowie traumatisierte und andere vulnerable Personen.

Jede vorübergehende Festhaltung muss in einem Zentralregister eingetragen werden (mit Uhrzeit des Beginns und Endes), wie unter anderem vom CPT empfohlen<sup>12</sup>. Zudem muss unverzüglich ein Bericht erstellt werden. Das Register soll eine externe Kontrolle, zum Beispiel durch die NKVF, sicherstellen.

Die Art der Einrichtung der Räume ist wesentlich, um die Wahrung der Rechte betroffener Personen zu gewährleisten. Die Berichte der NKVF zeigen, dass diese Räume zu sehr den Disziplinarzellen ähneln, die zur Bestrafung von Häftlingen in Strafvollzugsanstalten verwendet werden: Es handelt sich in der Regel um einen Raum ohne Fenster oder Tageslicht, ohne Sitz- oder Liegegelegenheiten und ohne Toilette. Die NKVF empfiehlt in ihrem letzten Bericht, die Infrastruktur der Sicherheitsräume zu verbessern, indem zumindest eine Sitzgelegenheit und ein angemessener Zugang zu Trinkwasser bereitgestellt werden.<sup>13</sup> Nach Ansicht von HEKS muss die konkrete Einrichtung dieser Räume durch eine Verordnung oder Weisungen geregelt werden. HEKS empfiehlt aber im AsylG mindestens zu erwähnen, dass die Einrichtung der Räume, in denen die vorübergehende Festhaltung erfolgt, den Menschenrechten entsprechen und die Würde der festgehaltenen Personen wahren muss.

<sup>11</sup> NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022, April 2023, S. 60-61.

<sup>12</sup> Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

<sup>13</sup> NKVF, Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022, April 2023, S. 61.



Weitere Einzelheiten sind per Verordnung oder Weisungen zu regeln, um einen präziseren Rechtsrahmen für die Akteure vor Ort zu schaffen (vgl. Stellungnahme der SFH vom 8. Juli 2022).

**Vorschlag Absatz 4<sup>ter</sup>:** Die Einrichtung der für den Vollzug der vorübergehenden Festhaltung vorgesehenen Räume muss menschenrechtskonform sein und die Würde der festgehaltenen Personen wahren.

### 4.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger

HEKS begrüsst, dass der Gesetzesentwurf die Festhaltung von Minderjährigen unter 15 Jahren verbietet, fordert jedoch, dass ein solches Verbot für alle Minderjährigen unter 18 Jahren festgeschrieben wird. Dies greift auch eine Empfehlung des CPT<sup>14</sup> sowie der NKVF<sup>15</sup> auf. In jedem Fall sollte eine solche Festhaltung niemals ausgesprochen werden, wenn sie nicht dem Kindeswohl als ausschlaggebendem Kriterium entspricht (Art. 3 KRK).

**Vorschlag Absatz 5:** Die Anordnung einer vorübergehenden Festhaltung ist bei Kindern und Jugendlichen, die das 18. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ausgeschlossen.

## 5. Übertragung von Aufgaben (Art. 25c E-AsylG)

### 5.1 Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)

HEKS begrüsst, dass die Möglichkeit der Übertragung der Aufgaben gemäss Bst. d lediglich den Vollzug oder die Unterstützung dieser Massnahmen betrifft und nicht die Zuständigkeit für deren Anordnung (insbesondere was die Disziplinar-massnahmen und die vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr betrifft).<sup>16</sup> Diese Entscheidungskompetenz muss zwingend in den Händen der Mitarbeitenden des Bundes bleiben.

In seinem Bericht hatte Altbundesrichter Oberholzer empfohlen, die Struktur des Sicherheitsbereichs in den BAZ zu überprüfen und zumindest in Schlüsselpositionen Mitarbeitende des Bundes einzusetzen, die nach Möglichkeit über eine Polizeiausbildung verfügen. Gemäss diesem Vorschlag würden Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse nur diesen Mitarbeitenden eingeräumt, und die im ZAG definierten Kompetenzen fielen ausschliesslich in ihren Zuständigkeitsbereich. Das Personal privater Sicherheitsdienstleister würde nur als Unterstützung beigezogen. HEKS fordert, diesen Weg weiterzuverfolgen und den besagten Artikel so anzupassen, dass sichergestellt ist, dass die Mitarbeitenden privater

<sup>14</sup> Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

<sup>15</sup> «Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Teilrevision der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen» vom 7. Juli 2022, S. 5.

<sup>16</sup> In der aktuellen Praxis kommt es häufig vor, dass das Sicherheitspersonal über eine vorübergehende Festhaltung entscheidet, wie im letzten Bericht der NKVF betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren 2021-2022 erwähnt, siehe S.59.



Unternehmen nur als Unterstützung des Bundespersonals eingreifen dürfen: Interventionen, welche die Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen umfassen, erfolgten dann immer unter der Leitung eines Mitarbeitenden des Bundes mit entsprechender Ausbildung.

Der Verweis auf das ZAG ist in diesem Artikel zu ungenau und könnte so verstanden werden, dass polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen bei allen in Abs. 2 aufgeführten Aufgaben angewendet werden können. Daher sollte vielmehr auf Art. 25 Abs. 2 E-AsylG verwiesen und jene Situationen präzisiert werden, in denen der Einsatz von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen zulässig ist.

**Vorschlag Absatz 6:** Die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen ist durch Artikel 25 Abs. 2 E-AsylG geregelt und ist in der Verantwortung des SEM.

## **5.2 Anforderungen an beauftragte Dritte und Abgeltung der Kosten (Absätze 3-5; 7)**

HEKS unterstützt die Einführung von Anforderungen für beauftragte Dritte im AsylG sowie die Pflicht des SEM, die Tätigkeit und Qualität ihrer Leistungen zu kontrollieren. Wie im erläuternden Bericht erklärt, werden diese Anforderungen auf Verordnungsebene präzisiert. Die Verträge müssen diese neuen Bestimmungen berücksichtigen. Wichtig ist auch, auf Verordnungs- und Weisungsebene sowohl den Prozess des Controllings festzulegen und so dessen Effektivität sicherzustellen, als auch die Umstände zu formulieren, die zu Sanktionen oder sogar zu einer Auflösung des bestehenden Vertrags mit den Dienstleistern führen.

HEKS begrüsst zudem die Einführung einer eindeutigen Verantwortung des SEM für die Ausbildung der Mitarbeitenden der beauftragten Unternehmen. Eine Zusammenarbeit mit Organisationen, die auf den Asylbereich spezialisiert sind, wäre wünschenswert, um eine qualitativ hochwertige Ausbildung zu gewährleisten, die die verschiedenen Perspektiven einbezieht.

Es ist wichtig, dass die im Sicherheitsbereich tätigen Dritten diese Anforderungen erfüllen. Allerdings gilt dies gleichermassen für beauftragte Dritte im Bereich der Betreuung. Gemäss der aktuellen Formulierung von Artikel 25c E-AsylG beziehen sich die Absätze 4 (Qualitätskontrolle durch das SEM) und 5 (Ausbildung) auf beide Aufgabenkategorien, während Absatz 3 – der die Anforderungen hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle des Personals präzisiert – sich nur auf beauftragte Dritte für Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren bezieht. Der erläuternde Bericht scheint zudem davon auszugehen, dass auch die Absätze 4 und 5 nur die im Sicherheitsbereich tätigen Dritten betreffen.

Entsprechend der Aufgabenliste in Absatz 2 betrifft die Verpflichtung, Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle zu bieten, Sicherheitsunternehmen, die für die Sicherheit innerhalb der BAZ und Kontrollgänge im Aussenbereich beauftragt sind, sowie



Akteur:innen, die seelsorgerische Dienste leisten. Für HEKS müssten die für Aufgaben der Betreuung und Unterbringung (Abs. 1) beauftragten Dienstleister ebenfalls der Verpflichtung unterliegen, Garantien gemäss Absatz 3 zu bieten.

Bezüglich der Abgeltung der Kosten (Abs. 7) schlägt HEKS vor, auch die Ausbildungskosten aufzunehmen (analog dazu könnten die Ausbildungskosten auch in Art. 80 Abs. 2 AsylG aufgenommen werden, der die Abgeltung der Kosten beauftragter Dritter für Betreuung und Unterbringung regelt). Ausserdem muss die Entschädigung so bemessen sein, dass die Erfüllung der Aufgaben unter Einhaltung sämtlicher asyl- und grundrechtlicher Vorgaben realistisch umsetzbar ist.

**Vorschlag Absatz 3:** Dritte, denen Aufgaben **nach Absatz 1 und 2** übertragen werden, müssen die notwendigen Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle ihres Personals bieten. Private Sicherheitsunternehmen müssen darüber hinaus über eine kantonale Betriebsbewilligung verfügen.

**Vorschlag Absatz 7 erster Satz:** Das SEM überträgt die Aufgaben nach Absatz 2 durch Vertrag und gilt den beauftragten Dritten die Verwaltungs- und Personalkosten, **die Ausbildungskosten** sowie die übrigen Kosten ab, die ihnen bei der Erfüllung der Aufgaben entstehen.

### 5.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Absatz 2 Bst. b)

Aus Sicht von HEKS ist der Verweis auf die Seelsorge in einem Absatz, der die Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den BAZ betrifft, ungeeignet. HEKS anerkennt zwar den Wert der seelsorgerischen Tätigkeiten für die Konfliktprävention, vertritt aber die Auffassung, dass die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden darf und unabhängig bleiben muss.

Zunächst ist die Definition der Seelsorge als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, nicht korrekt. Angesichts ihres religiösen Charakters ist die Seelsorge nicht als Aufgabe des Bundes zu verstehen. Die Aufgabe des Bundes erscheint uns hier vielmehr darin zu bestehen, die Glaubensfreiheit aller in einem BAZ lebenden Personen zu respektieren (Art. 15 BV) und den Zugang zu seelsorgerischen Tätigkeiten in den BAZ zu gewährleisten (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. f der EJPD-VO). Wichtig ist vor allem sicherzustellen, dass die Seelsorgerinnen und Seelsorger über gute Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeiten in den BAZ verfügen – insbesondere Räume, in denen sie ihre Gespräche führen können – und dass sie die Möglichkeit haben, sich in den Zentren frei zu bewegen.

Aus diesen Gründen fordert HEKS, den Begriff der Seelsorge in Art. 25c Abs. 2 Bst. b E-AsylG zu streichen und **einen neuen Artikel speziell für die Seelsorge einzufügen**, der das Recht auf Religionsfreiheit sowie den Zugang zu einer seelsorgerischen Tätigkeit innerhalb des BAZ sicherstellt. HEKS schlägt auch vor, den Wortlaut im Hinblick auf die «Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens» (Art. 25c Abs. 2 Bst. b E-AsylG) in Absatz 1 über die Betreuung und Unterbringung zu verschieben.



**Vorschlag Artikel 25c<sup>bis</sup>:** Das SEM garantiert das Recht auf Religionsfreiheit in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen. Zu diesem Zweck unterstützt das SEM Religionsgemeinschaften bei der Bereitstellung seelsorglicher Beratung und Betreuung.

## 6. Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)

Gemäss Art. 25d E-AsylG erlässt das EJPD auf dem Verordnungsweg Ausführungsbestimmungen über die Durchsuchung, die Beschäftigungsprogramme, das Besuchsrecht, die Ausgangsmodalitäten, die Grundzüge der Ausbildung der Mitarbeitenden im Sicherheitsbereich, die Disziplinarartbestände, die Disziplinar massnahmen und das Disziplinarverfahren.

HEKS empfiehlt, **auch die Ausbildung des Betreuungspersonals einzuschliessen**. Zudem müssen **die vorübergehende Festhaltung, die Anforderungen an beauftragte Dritte und die Umstände, unter denen die Anwendung von Zwang gerechtfertigt ist** – in welcher Form und nach welchem Verfahren – in diese Liste aufgenommen werden.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Peter Merz  
Direktor

Carmen Meyer  
Leitung HEKS Inland



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

Per Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 03.05.2023  
08.03.01 jäg

### **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Hierfür danken wir Ihnen bestens. Gerne verweisen wir auf die Stellungnahmen unserer Fachkonferenzen VKM (Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden) und KKPKS (Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz), welche wir unterstützen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Anliegen dieser Fachkonferenzen.

Mit freundlichen Grüssen

Florian Dübli  
Generalsekretär

# Änderung des Asylgesetzes (AsylG)

## UNHCR-Empfehlungen zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG): Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes

**Mai 2023**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Einführung</b>	<b>3</b>
<b>1 Zu Art. 9 – Durchsuchung und Sicherstellung</b>	<b>4</b>
1.1. Allgemeines	4
1.2. Zu Art. 9 Abs. 1 Bst. a – Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren	6
1.3. Zu Art. 9 Abs. 1 Bst. b – Durchsuchung und Sicherstellung verfahrensrelevanter Unterlagen und Beweismittel	6
<b>2 Zu Art. 25 – Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen</b>	<b>7</b>
2.1. Allgemeines	7
2.2. Zu Art. 25 Abs. 2 Bst. a – Anwendung polizeilichen Zwangs im Rahmen der Durchsuchung	7
2.3. Zu Art. 25 Abs. 2 Bst. b – Anwendung polizeilichen Zwangs beim Vollzug von Disziplinarmaßnahmen	8
2.4. Zu Art. 25 Abs. 3 – Anwendung des ZAG	9
<b>3 Zu Art. 25a – Disziplinarmaßnahmen</b>	<b>10</b>
3.1. Allgemeines	10
3.2. Zu Art. 25a Abs. 2 Bst. b – Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen	11
3.3. Zu Art. 25a Abs. 3 – Schriftlichkeit des Entscheids über die Disziplinarmaßnahme	12
3.4. Zu Art. 25a Abs. 4 – Beschwerde gegen Disziplinarmaßnahmen	12
<b>4 Zu Art. 25b – Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr</b>	<b>14</b>
4.1. Allgemeines	14
4.2. Zu Art. 25b Abs. 2 – Zeitraum der Anhaltung	15
4.3. Zu Art. 25b Abs. 4 – Ausbildung der Mitarbeitenden	16
4.4. Zu Art. 25b Abs. 5 – Vorübergehende Festhaltung von Kindern	17
<b>5 Zu Art. 25c – Übertragung von Aufgaben an Dritte</b>	<b>18</b>
5.1. Allgemeines	18
5.2. Zu Art. 25c Abs. 6 – Anwendung des Zwangsanwendungsgesetzes	18
<b>6 Zu Art. 25d – Generelle Ausführungsbestimmungen</b>	<b>19</b>
6.1. Allgemeines	19

## Einführung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des am 25. Januar 2023 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung zu nehmen.

UNHCR begrüsst insbesondere die durch die vorliegende Gesetzesrevision vorgenommene Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Asylgesetz für das Disziplinarwesen sowie die kurzfristige Festhaltung zur unmittelbaren Gefahrenabwehr. An einigen Stellen hält UNHCR jedoch weitere Präzisierungen und Verbesserungen für notwendig. Auf der Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats<sup>1</sup> möchte UNHCR daher folgende Empfehlungen unterbreiten und hofft, dass diese im weiteren Gesetzgebungsverfahren Beachtung finden.

Ergänzt werden diese durch die Empfehlungen zur Änderung der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments (EJPD) über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom Juli 2022<sup>2</sup> und die Empfehlungen im Rahmen der Totalrevision der Verordnung vom April 2018<sup>3</sup>. Für Fragen oder Konkretisierungen steht UNHCR gerne zur Verfügung.

---

<sup>1</sup> Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950.

<sup>2</sup> UNHCR-Empfehlungen zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung), SR 142.311.23, Teilrevision, vom Juli 2022, [nachfolgend: UNHCR-Empfehlungen zur EJPD VO, Teilrevision, vom Juli 2022], abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2022/07/20220708-Stellungnahme-zur-Verordnungsanderung.pdf>.

<sup>3</sup> UNHCR-Empfehlungen zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung), SR 142.311.23, Totalrevision, vom April 2018, [nachfolgend: UNHCR-Empfehlungen zur EJPD VO, Totalrevision, vom April 2018], abrufbar unter: [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/05/CH\\_-201804\\_UNHCR\\_-Empfehlungen-zur-EJPD-VO.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/05/CH_-201804_UNHCR_-Empfehlungen-zur-EJPD-VO.pdf).

# 1 Zu Art. 9 – Durchsuchung und Sicherstellung

## 1.1. Allgemeines

Der neugeschaffene Art. 9 Abs. 1 E-AsylG sieht vor, dass die zuständige Behörde Asylsuchende, die in einem Zentrum des Bundes oder in einer Privat- oder Kollektivunterkunft untergebracht sind, und ihre mitgeführten Sachen untersuchen und notwendigenfalls sicherstellen darf.

Gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. b ZAG<sup>4</sup> handelt es sich bei der Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Effekte um eine polizeiliche Massnahme, welche den Vorgaben von Art. 9 Abs. 1 ZAG entsprechen muss. Demnach darf die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen nur zur Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes erfolgen. Insbesondere sind Massnahmen zur Abwehr einer Gefahr, zum Schutz von Behörden, Gebäuden und Einrichtungen des Bundes, zur Durchführung des Transportes oder zur Verhinderung der Flucht von Personen, die Freiheitsbeschränkungen unterstehen, zur Identifizierung von Personen oder zur Beschlagnahme von Gegenständen, wenn ein Gesetz dies vorsieht, zulässig.

Der Bestimmung des Art. 9 Abs. 2 bis 3 ZAG zufolge, darf die Durchsuchung von Asylsuchenden und ihren Sachen weiters nur dann erfolgen, wenn sie notwendig und den Umständen angemessen ist, und müssen das Alter, das Geschlecht und der Gesundheitszustand der betroffenen Person berücksichtigt werden.

Angesichts der Bestimmungen des ZAG sowie der Tatsache, dass es sich bei einer Durchsuchung um einen Eingriff in Grund- und Menschenrechte<sup>5</sup> handelt, sind systematische oder verdachtsunabhängige Durchsuchungen daher nicht zulässig. Die Durchsuchung als polizeiliche Massnahme ist nur dann möglich, wenn ein konkreter Verdacht für die Mitführung der in Art. 9 Abs. 1 E-AsylG genannten Gegenstände besteht.

Wichtig ist darüber hinaus, dass die Durchsuchung von geschultem Personal durchgeführt wird und dass die Privatsphäre und die Würde der Asylsuchenden während des Durchsuchungsprozesses respektiert werden. Dies schliesst ein, dass die Durchsuchung nur auf oberflächliche Weise durch Abtastungen über den Kleidern erfolgt. Sollte ein konkreter Verdacht bestehen, der eine Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erfordert, sollte diese nur von entsprechend geschultem Fachpersonal durchgeführt werden.

Kinder sind oft nicht in der Lage, die Konsequenzen und Gründe von bestimmten Handlungen vollständig zu verstehen. Durchsuchungen können daher traumatisch und

<sup>4</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsangwendungsgesetz, ZAG) vom 20. März 2008, SR 364.

<sup>5</sup> In Betracht kommen insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie das Recht auf Eigentum (Art. 1 des 1 ZP zur EMRK).

einschüchternd auf sie wirken. Kinder, die das 15. Altersjahr noch nicht erreicht haben, sollten daher von Durchsuchungen ausgeschlossen werden. Jedenfalls ist bei Durchsuchungen von Kindern das Kindeswohl und ihr Recht auf Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre zu berücksichtigen.<sup>6</sup>

Art. 20 ZAG schreibt vor, dass Durchsuchungen grundsätzlich nur von Personen desselben Geschlechts durchgeführt werden dürfen. UNHCR begrüsst die geschlechtssensitive Durchführung von Durchsuchungen. Es gibt jedoch Personen, die nicht eindeutig dem binären Geschlechtssystem zugeordnet werden können oder sich ausserhalb dessen verstehen. Auch gibt es Fälle, in denen eine Durchsuchung durch eine Person des gleichen Geschlechts aus anderen Gründen unangemessen sein kann. Bei LGBTIQ+-Personen ist es wichtig, ihre individuelle Geschlechtsidentität zu berücksichtigen und ihnen die Wahl zu lassen, wer die Durchsuchungsmassnahme durchführen soll. Gleiches gilt für Männer, die sexualisierte Gewalt durch Täter desselben Geschlechts erlebt haben.

#### **UNHCR empfiehlt**

- **bei der Umsetzung der Durchsuchung sicherzustellen, dass Personen nur dann durchsucht werden, wenn ein konkreter Verdacht für die Mitführung eines der in Art. 9 Abs. 1 E-AsylG genannten Gegenstände besteht;**
- **bei Kindern, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, keine Durchsuchungen durchzuführen;**
- **LGBTIQ+-Personen sowie Überlebenden von sexualisierter Gewalt die Wahl zu lassen, ob ein Mann oder eine Frau die Durchsuchungsmassnahme bei ihnen durchführt.**

<sup>6</sup> Vgl. Art. 3 und 16 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, KRK) vom 20. November 1989, SR 0.107.

## 1.2. Zu Art. 9 Abs. 1 Bst. a – Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren

Werden Identitätsdokumente von Asylsuchenden nur vorübergehend eingezogen oder anderweitig gesichert, können administrative Schwierigkeiten für die Betroffenen vermieden werden. Die Dokumente könnten beispielsweise nur für die Dauer einer Echtheitsprüfung oder Erfassung des Beweiswerts eingezogen und anschliessend wieder an die Asylsuchenden ausgehändigt werden. Eine weitere Möglichkeit wäre, den Betroffenen zumindest amtlich beglaubigte Kopien der eingezogenen Dokumente zu geben, um deren Verwendung trotz Sicherstellung zu ermöglichen. Diese Empfehlungen wurden bereits im April 2018 in Bezug auf die Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und an den Flughäfen<sup>7</sup> gemacht.

### UNHCR empfiehlt

- **Identitätsdokumente von Asylsuchenden nur vorübergehend einzuziehen oder anderweitig zu sichern.**

## 1.3. Zu Art. 9 Abs. 1 Bst. b – Durchsuchung und Sicherstellung verfahrensrelevanter Unterlagen und Beweismittel

Wie bereits eingangs ausgeführt, ist die in Art. 9 Abs. 1 E-AsylG normierte Durchsuchung von Asylsuchenden nur dann zulässig, wenn sie den Vorgaben von Art. 9 Abs. 1 ZAG entspricht und der Aufrechterhaltung oder Herstellung eines rechtmässigen Zustandes dient. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit dies bei der Durchsuchung auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. B E-AsylG der Fall ist. Eine diesbezügliche Begründung ergibt sich auch nicht aus dem Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens<sup>8</sup>. Die Bestimmung sollte daher gestrichen werden. Hierfür spricht auch die Tatsache, dass Art. 25 Abs. 2 E-AsylG für deren Durchsetzung nach Art. 9 E-AsylG die Anwendung oder Anordnung polizeilichen Zwangs erlaubt. Ein solch intensiver Eingriff in die Grund- und Menschenrechte von Asylsuchenden ist aber nur dann möglich, wenn im Einklang mit dem ZAG die Ausübung polizeilichen Zwangs auch tatsächlich gerechtfertigt sein kann. Da bereits die Durchsuchung auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel keine legitime polizeiliche Massnahme darstellt, gilt dies umso mehr für die Anwendung polizeilichen Zwangs.

<sup>7</sup> Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur EJPD VO, Totalrevision, vom April 2018, S. 4f.

<sup>8</sup> Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, vom Januar 2023, [nachfolgend: Erläuternder Bericht], abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/74994.pdf>.

**UNHCR empfiehlt**

- **die Befugnis zur Durchsuchung Asylsuchender auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel in Art. 9 Abs. 1 Bst. B E-AsylG zu streichen.**

## 2 Zu Art. 25 – Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen

### 2.1. Allgemeines

Art. 25 Abs. 2 E-AsylG gestattet dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung und so weit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, nötigenfalls polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anzuwenden oder anzuordnen. Im Folgenden wird sodann aufgezählt, in welchen Fällen dies gestattet sein kann.

UNHCR begrüsst die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen gegen Asylsuchende gemäss der Forderung von Alt-Bundesrichter Oberholzer.<sup>9</sup> Es ist ebenso begrüssenswert, dass die in Art. 25 Abs. 2 E-AsylG aufgezählten Fälle, in denen nötigenfalls polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen angewendet oder angeordnet werden dürfen, abschliessend geregelt sind.

Allerdings ist zu beachten, dass das ZAG den Vollzugsbehörden keine neuen Kompetenzen zur Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen überträgt, wie Alt-Bundesrichter Oberholzer betont hat.<sup>10</sup> Die spezialgesetzliche Regelung des Art. 25 Abs. 2 E-AsylG muss daher im Rahmen von Art. 9 Abs. 1 ZAG verbleiben. In Bezug auf Art. 25 Abs. 2 Bst. a und b E-AsylG besteht in dieser Hinsicht Bedarf für eine Justierung.

### 2.2. Zu Art. 25 Abs. 2 Bst. a – Anwendung polizeilichen Zwangs im Rahmen der Durchsuchung

Art. 25 Abs. 2 Bst. a E-AsylG soll pauschal die Anwendung von polizeilichem Zwang zur Durchsuchung nach Art. 9 E-AsylG legitimieren. Wie bereits zu Art. 9 Abs. 1 Bst. b E-AsylG dargelegt, bietet Art. 9 Abs. 1 ZAG keine Rechtsgrundlage für die Durchsuchung von

<sup>9</sup> Vgl. Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des SEM vom 30. September 2021 [nachfolgend: Bericht Oberholzer], Ziff. 6., S. 56ff.

<sup>10</sup> Vgl. Bericht Oberholzer, Ziff. 6.1.2., S. 58.

Asylsuchenden auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel. Die Anwendung oder Anordnung von polizeilichem Zwang stellt einen tiefgreifenderen Eingriff in grundrechtliche geschützte Rechte von Asylsuchenden dar, und ist dieser daher umso weniger gerechtfertigt.

Die Durchsuchung auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel sollte daher ersatzlos aus Art. 9 Abs. 1 E-AsylG gestrichen werden. Wenn dieser Empfehlung nicht gefolgt wird, sollte Art. 25 Abs. 2 entsprechend präzisiert werden, um sicherzustellen, dass Art. 9 Abs. 1 Bst. b von der Anwendung polizeilichen Zwangs ausgenommen ist.

#### **UNHCR empfiehlt**

- **die Befugnis zur Durchsuchung Asylsuchender auf verfahrensrelevante Unterlagen und Beweismittel in Art. 9 Abs. 1 Bst. b E-AsylG zu streichen;**
- ***in eventu* Art. 25 Abs. 2 zu präzisieren, um sicherzustellen, dass Art. 9 Abs. 1 Bst. b E-AsylG von der Anwendung polizeilichen Zwangs ausgenommen ist.**

### **2.3. Zu Art. 25 Abs. 2 Bst. b – Anwendung polizeilichen Zwangs beim Vollzug von Disziplarmassnahmen**

Gemäss Art. 25 Abs. 2 Bst. b E-AsylG kann das SEM beim Vollzug von Disziplarmassnahmen nötigenfalls polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen. Allerdings wird durch diese Bestimmung die Disziplinierung mit Aspekten der Gefahrenabwehr vermischt. Alt-Bundesrichter Oberholzer hat diesbezüglich bereits betont, dass das Disziplinarrecht primär der nachträglichen Sanktionierung von Fehlverhalten und Verstössen gegen die Hausordnung dient, während polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang zur Gefahrenabwehr vorgesehen sind.<sup>11</sup> Folglich rechtfertigt die Vollziehung einer Disziplarmassnahme die Anwendung und Anordnung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen nicht.

Es ist beispielsweise nicht mit Art. 9 Abs. 1 ZAG vereinbar, eine Person, die sich entgegen einem Betretungsverbot bestimmter Räume zum Lesen dort aufhält, mittels polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen von dort zu entfernen, wenn sie keine Gefahr für die übrigen Bewohnenden darstellt. Wenn das Betretungsverbot jedoch zum Schutz anderer Bewohnenden notwendig ist und deshalb polizeilicher Zwang oder eine polizeiliche Massnahme eingesetzt wird, handelt es sich von der Zwecksetzung her

um eine Gefahrenabwehr und nicht um die Durchsetzung einer Sanktionierung. Für die

<sup>11</sup> Vgl. Bericht Oberholzer, Ziff. 6.9.4., S. 85.

Gefahrenabwehr liefert Art. 25 Abs. 2 Bst. c E-AsylG bereits eine ausreichende Rechtsgrundlage.

Aus diesem Grund sollte sich die Anwendung oder Anordnung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen nicht auf den Vollzug von Disziplinar massnahmen erstrecken. UNHCR empfiehlt daher, Art. 25 Abs. 2 Bst. b E-AsylG zu streichen.

**UNHCR empfiehlt**

- **die Möglichkeit der Anwendung und Anordnung polizeilicher Massnahmen und polizeilichen Zwangs beim Vollzug von Disziplinar massnahmen in Art. 25 Abs. 2 Bst. b E-AsylG zu streichen.**

## 2.4. Zu Art. 25 Abs. 3 – Anwendung des ZAG

UNHCR begrüsst, dass der neue Gesetzesentwurf auf die Anwendbarkeit des ZAG verweist und damit klar die Voraussetzungen und Grenzen für die Anwendung von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang regelt. Die ausdrückliche Untersagung des Einsatzes von Waffen bei der Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen ist ebenfalls sehr begrüssenswert und unterstreicht die Wichtigkeit der Verhältnismässigkeit und des Schutzes der Menschenrechte bei der Vollziehung.

Darüber hinaus wird empfohlen, dass der Einsatz von Diensthunden bei der Vollziehung von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang ebenfalls ausdrücklich ausgeschlossen wird. Der Einsatz von Diensthunden kann für Asylsuchende einschüchternd und traumatisierend sein und kann zu unnötiger Gewalt und Verletzungen führen.

**UNHCR empfiehlt**

- **den Einsatz von Diensthunden in Art. 25 Abs. 3 E-AsylG zu untersagen.**

## 3 Zu Art. 25a – Disziplarmassnahmen

### 3.1. Allgemeines

Art. 25a E-AsylG schafft eine Norm, die direkt im Asylgesetz festlegt, welche Disziplarmassnahmen auferlegt werden können und wie das entsprechende Verfahren ausgestaltet ist. UNHCR begrüsst diese klare Regelung auf Gesetzesstufe, die auch einer wichtigen Forderung von Alt-Bundesrichter Oberholzer entspricht, die Grundsätze des Disziplinarwesens analog zu Art. 91 StGB im Asylgesetz selbst zu bestimmen.<sup>12</sup>

In seinem Bericht stellt Alt-Bundesrichter Oberholzer ferner fest, dass die Anzahl der Disziplarmassnahmen in den Bundesasylzentren in den Jahren 2019 und 2020 sehr hoch war und hinterfragt, ob jeder Bagatelverstoss einer formellen disziplinarrechtlichen Sanktion bedarf.<sup>13</sup> Dies könnte dadurch verhindert werden, indem Art. 25a Abs. 1 E-AsylG ergänzt wird und Disziplarmassnahmen nur bei „grob“ pflichtwidrigem Verhalten angeordnet werden können, das den ordnungsgemässen Betrieb der Zentren des Bundes oder der Unterkünfte an den Flughäfen stört. Dies entspricht auch den Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie.<sup>14</sup>

Disziplarmassnahmen greifen in grundrechtlich geschützte Rechte ein. Deshalb betont Alt-Bundesrichter Oberholzer, dass für einen schwerwiegenden Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen eine klare und eindeutige gesetzliche Grundlage erforderlich ist.<sup>15</sup> Die Eingriffsintensivität von Disziplarmassnahmen, die einzeln gesehen weniger eingriffsintensiv sind, steigt, wenn sie über einen längeren Zeitraum oder kumulativ angewandt werden. Daher sollte für sämtliche Disziplarmassnahmen eine maximale Dauer der Sanktionierung gesetzlich festgelegt werden, wie dies bereits für Art. 25a Abs. 2 Bst. d E-AsylG vorgesehen ist. Eine solche gesetzliche Regelung würde zudem sicherstellen, dass bundesweit eine einheitlichere Anwendung der Disziplarmassnahmen gewährleistet ist.

Das Kindeswohl nach Art. 3 KRK hat bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen, oberste Priorität und muss daher auch bei der Disziplinierung vorrangig berücksichtigt werden. Bei Kindern sind daher anstatt einer Sanktionierung pädagogische Massnahmen vorzuziehen, bei denen nicht nur die Eltern oder der Vormund, sondern auch die Betreuungsperson einbezogen werden sollte. Um sicherzustellen, dass das Kindeswohl und der Vorrang von pädagogischen Massnahmen auch in der Praxis umgesetzt werden, sollte dies explizit in Art. 25a E-AsylG verankert werden.

<sup>12</sup> Vgl. Bericht Oberholzer, Ziff. 6.9.6., S. 87.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht Oberholzer, Ziff. 6.9.6., S. 87.

<sup>14</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 3 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 (Neufassung), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>.

<sup>15</sup> Vgl. Bericht Oberholzer, Ziff. 6.9.3., S. 84.

**UNHCR empfiehlt**

- **Art. 25a Abs. 1 E-AsylG dahingehend zu präzisieren, dass Disziplarmassnahmen nur bei „grob“ pflichtwidrigem Verhalten angeordnet werden;**
- **für sämtliche Disziplarmassnahmen eine maximale Dauer der Sanktionierung im Gesetz zu verankern, wie bei Art. 25a Abs. 2 Bst. d E-AsylG;**
- **die Beachtung des Kindeswohls sowie den Vorrang pädagogischer Massnahmen bei Kindern ausdrücklich in Art. 25a E-AsylG zu verankern.**

### 3.2. Zu Art. 25a Abs. 2 Bst. b – Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen

Art. 25a Abs. 2 Bst. b sieht vor, dass das SEM Asylsuchenden die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen verweigern kann, wenn diese durch ihr pflichtwidriges Verhalten den ordnungsgemässen Betrieb der Zentren des Bundes oder der Unterkünfte an den Flughäfen stören.

Beschäftigungsprogramme können Asylsuchenden eine sinnvolle Beschäftigung und Tagesstruktur geben, und daher ihr allgemeines Wohlbefinden fördern. Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen kann kontraproduktiv sein, und dazu führen, dass Asylsuchende sich frustriert und nutzlos fühlen und möglicherweise unerwünschtes Verhalten zeigen. Es ist daher fraglich, ob der Ausschluss von Beschäftigungsprogrammen zielführend ist.

**UNHCR empfiehlt**

- **nochmals zu überdenken, ob die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen in Art. 25a Abs. 2 Bst. b E-AsylG gestrichen werden sollte.**

### 3.3. Zu Art. 25a Abs. 3 – Schriftlichkeit des Entscheids über die Disziplarmassnahme

Art. 25a Abs. 3 E-AsylG verbessert die Rechtssicherheit für sanktionierte Asylsuchende. Das SEM ist nun verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln und der sanktionierten Person das Recht auf Anhörung zu gewähren. Der Entscheid muss zudem in der Regel schriftlich begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Allerdings ist nicht eindeutig geregelt, unter welchen Umständen von einem schriftlichen Entscheid abgesehen werden kann.

Es ist wichtig zu betonen, dass das Disziplinarwesen dazu dient, Verstösse nachträglich zu sanktionieren und kein direktes Mittel zur Gefahrenabwehr darstellt. Aus diesem Grund bleibt unklar, weswegen nicht stets eine schriftliche Entscheidfällung möglich sein sollte. Alt-Bundesrichter Oberholzer hebt die Bedeutung eines formalisierten Verfahrens ebenso hervor und betont, dass selbst bei zeitlicher Dringlichkeit eine mündlich angeordnete Disziplinarverfügung schriftlich zu bestätigen ist.<sup>16</sup> Angesichts dessen empfiehlt UNHCR, die Wortfolge „in der Regel“ aus Art. 25a Abs. 3 E-AsylG zu streichen.

#### **UNHCR empfiehlt**

- **die Wortfolge „in der Regel“ in Art. 25a Abs. 3 E-AsylG zu streichen.**

### 3.4. Zu Art. 25a Abs. 4 – Beschwerde gegen Disziplarmassnahmen

Art. 25a Abs. 4 E-AsylG ermöglicht es sanktionierten Asylsuchenden, innerhalb von drei Tagen nach Kenntnisnahme der Anordnung der Disziplarmassnahme – ausgenommen bei der Zuweisung in ein besonderes Zentrum – eine Beschwerde einzulegen. Diese Bestimmung wirft aus Sicht von UNHCR mehrere Bedenken auf.

Die dreitägige Beschwerdefrist, die in Art. 25a Abs. 4 E-AsylG vorgesehen ist, erweist sich im Vergleich zu den sonst üblichen Verfahrensfristen von zehn bis 30 Tagen als sehr kurzfristig (vgl. Art. 50 VwVG<sup>17</sup>). Dies kann besonders für Asylsuchende problematisch sein, die gemäss Art. 25a Abs. 4 Bst. d E-AsylG aus dem Zentrum ausgeschlossen werden. In der Praxis können ferner sprachliche und rechtliche Hürden es schwierig bis unmöglich machen, diese Frist einzuhalten. Es gibt keine ersichtlichen Gründe für diese zeitliche Einschränkung, und UNHCR empfiehlt daher, eine sachgerechte Beschwerdefrist zu verankern.

<sup>16</sup> Vgl. Bericht Oberholzer, Ziff. 6.9.5., S. 86.

<sup>17</sup> Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968, SR 172.021.

Ausserdem kann die Tatsache, dass die Beschwerde grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat, die Effektivität der Beschwerdemöglichkeit beeinträchtigen. Aus Sicht von UNHCR sollte die Beschwerde grundsätzlich aufschiebende Wirkung haben, um den Schutz der Asylsuchenden zu gewährleisten.

Die Möglichkeit der Beschwerdeerhebung findet zudem keine Anwendung auf die Zuweisung in ein besonderes Zentrum. Obwohl die Zuweisung in ein besonderes Zentrum eine besonders einschneidende Sanktionierung darstellt, soll sie erst mit dem Asylentscheid angefochten werden können. UNHCR hat bereits in der Vergangenheit angeregt, dass eine sofortige Beschwerde gegen die Zuweisung in ein besonderes Zentrum möglich sein sollte, um einen nicht wieder gut zu machenden Nachteil zu verhindern.<sup>18</sup>

Falls dieser Empfehlung nicht gefolgt wird, ist es zumindest notwendig, dass innerhalb von dreissig Tagen ab der Anordnung der Massnahme eine Beschwerde gegen die Zuweisung in ein besonderes Zentrum ermöglicht wird, auch wenn der Asylentscheid noch nicht vorliegt. Dies wurde durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. April 2020 in der Angelegenheit F-1389/2019 bestätigt. Um die Rechte der betroffenen Person gemäss Art. 13 EMRK<sup>19</sup> zu wahren, muss diese über diese Möglichkeit, eine Beschwerde einzureichen, informiert werden. Aus diesem Grund empfiehlt UNHCR, die Möglichkeit der Beschwerdeerhebung binnen 30 Tagen sowie die Information hierüber in der Rechtsmittelbelehrung der Zwischenverfügung ausdrücklich in Art. 25a E-AsylG zu verankern.

#### **UNHCR empfiehlt**

- **die in Art. 25a Abs. 4 E-AsylG vorgesehene dreitägige Beschwerdefrist sachgerecht zu erweitern;**
- **Beschwerden gegen Disziplinar massnahmen die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen;**
- **Art. 25a E-AsylG durch eine (eigenständige) Möglichkeit der Beschwerdeerhebung gegen die Zuweisung in ein besonderes Zentrum zu ergänzen.**

<sup>18</sup> Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur EJPD VO, Totalrevision, vom April 2018, S. 22.

<sup>19</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SR 0.101.

## 4 Zu Art. 25b – Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr

### 4.1. Allgemeines

Art. 25b E-AsylG sieht vor, dass Asylsuchende zur Abwehr einer ernststen, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr auf Anordnung des SEM vorübergehend festgehalten werden können, und regelt die näheren Modalitäten für diese Festhaltung.

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen Art. 29a EJPD VO<sup>20</sup>, zu der UNHCR in der Vergangenheit bereits ausführlich Stellung genommen hat. UNHCR hat im Zuge der Stellungnahme zur EJPD VO in Umsetzung der Empfehlungen im Bericht Oberholzer empfohlen, für die vorübergehende Festhaltung eine Ermächtigungsgrundlage im Asylgesetz zu schaffen.<sup>21</sup> UNHCR begrüsst daher, dass dies in Art. 25b E-AsylG aufgenommen wurde sowie auch den Verweis in Abs. 6 auf das ZAG als gesetzliche Grundlage für die Eingriffsbefugnis.

Wie bereits zur EJPD VO kommentiert, bedauert UNHCR allerdings, dass der vorliegende Gesetzesentwurf keine klare Regelung darüber enthält, wer befugt ist, die vorübergehende Festhaltung vorzunehmen. Dagegen bestimmt Art. 7 ZAG, dass die Spezialgesetze die Behörden bezeichnen, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen berechtigt sind. Während Art. 25b E-AsylG zwar festlegt, wer zur Anordnung der vorübergehenden Festhaltung berechtigt ist, fehlt es an einer klaren Regelung, wer zur Vollziehung der Anhaltung berechtigt ist. Die unter Art. 25c Abs. 2 E-AsylG vorgenommene Delegation von Aufgaben an Dritte im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung schafft hierüber auch keine Klarheit. Da die vorübergehende Festhaltung besonders intensiv in grundrechtlich geschützte Positionen von Asylsuchenden eingreift, sollten derartige Aspekte besonders präzise geregelt werden.

Der Gesetzesentwurf zu Art. 25b E-AsylG sieht im Gegensatz zur Anordnung von Disziplinarmassnahmen auch keine explizite Möglichkeit einer Beschwerde gegen die vorübergehende Festhaltung vor. UNHCR spricht sich daher dafür aus, dass auch für die Anordnung der vorübergehenden Festhaltung die Möglichkeit einer Beschwerde gesetzlich verankert wird.

Gemäss dem Erläuternden Bericht erachtet das SEM die Regelung einer expliziten vorgängigen Beschwerdemöglichkeit als nicht zielführend, da diese einem schnellen Handeln bei Vorliegen einer akuten Gefahrensituation entgegensteht. Es wird im Bericht jedoch auf die Bestimmung des Art. 25a VwVG verwiesen, welcher Personen mit einem schutzwürdigen Interesse Rechtsschutz vor widerrechtlichen Handlungen von Behörden

<sup>20</sup> Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018, SR. 142.311.23.

<sup>21</sup> Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur EJPD VO, Teilrevision, vom Juli 2022, S. 6ff.

gewährt.<sup>22</sup> Obwohl die Bedenken des SEM verständlich sind, ist es unwahrscheinlich, dass Asylsuchende mit der Bestimmung von Art. 25a VwVG vertraut sind. Daher ist es wichtig, Asylsuchende zumindest über ihre Rechte und Möglichkeiten nach Art. 25a VwVG zu informieren. Dies ergibt sich bereits aus dem Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK. Eine Möglichkeit, Asylsuchende über ihre Rechte und Möglichkeiten nach Art. 25a VwVG zu informieren und ihnen damit auch die Weiterziehung der Verfügung des SEM ans Bundesverwaltungsgericht zu ermöglichen, besteht darin, dass die Anordnung der kurzfristigen Anhaltung schriftlich samt einer Belehrung über diese Möglichkeit nachgereicht wird. Dadurch erhalten die Betroffenen eine klare Information über ihre Rechte und können gezielt gegen etwaige Verstösse vorgehen. Es wird empfohlen, diese Möglichkeit explizit im Gesetz zu verankern, ähnlich wie in Art. 25a Abs. 4 E-AsylG.

#### **UNHCR empfiehlt**

- **in Art. 25b E-AsylG klarzustellen, wer die vorübergehende Festhaltung vollziehen darf;**
- **folgendes explizit im Gesetz zu verankern: *entweder* eine Möglichkeit der Beschwerde gegen die vorübergehende Festhaltung *oder* die nachträgliche schriftliche Zustellung der Anordnung der kurzfristigen Anhaltung samt einer Belehrung über die Möglichkeit nach Art. 25a VwVG.**

## **4.2. Zu Art. 25b Abs. 2 – Zeitraum der Anhaltung**

Die vorgeschlagene Bestimmung des Art. 25b Abs. 2 E-AsylG erlaubt die Festhaltung von Asylsuchenden bis zu zwei Stunden oder bis zur Ankunft der Polizei. Dies entspricht nicht den Bestimmungen des ZAG und sollte daher angepasst werden.

Gemäss Art. 6 Bst. a ZAG ist das kurzfristige Festhalten von Personen eine polizeiliche Massnahme und unterliegt den Voraussetzungen von Art. 9 ZAG. Das bedeutet, dass das Festhalten von Personen nur zum Schutz von Bundesbehörden, Gebäuden und Einrichtungen oder zur Abwehr einer Gefahr angewendet werden darf.

Im Zusammenhang mit der vorübergehenden Festhaltung von Asylsuchenden ist zudem Art. 19 Abs. 2 ZAG zu beachten. Danach darf eine Person nur so lange festgehalten werden, wie es die Umstände erfordern, jedoch höchstens 24 Stunden. Die vorübergehende Festhaltung von Asylsuchenden muss daher beendet werden, sobald die Gefahr gebannt ist. Alt-Bundesrichter Oberholzer hat in seinem Bericht in Bezug auf das Festhalten im sogenannten „Besinnungsraum“ betont, dass die Anwendung einer

kurzfristigen Festhaltung im Einzelfall gerechtfertigt und verhältnismässig sein muss. Eine

<sup>22</sup> Erläuternder Bericht, Art. 25b zu Absatz 1, S. 13.

Benachrichtigung der Polizei allein reicht nicht aus, um die Festhaltung zu legitimieren.<sup>23</sup>

Eine Begrenzung der Festhaltung auf zwei Stunden ist daher nicht ausreichend und könnte zu einer unverhältnismässigen Einschränkung der Freiheitsrechte von Asylsuchenden führen. Da die Festhaltung dem Schutz von Bundesbehörden und der Gefahrenabwehr dient, sollte der betreffende Absatz in Art. 25b E-AsylG im Einklang mit Art. 19 Abs. 2 ZAG dahingehend ergänzt werden, dass die Festhaltung von Asylsuchenden nur so lange aufrechterhalten werden darf, wie es die Umstände erfordern und sie somit notwendig und verhältnismässig ist.

Um das Recht auf Freiheit und körperliche Unversehrtheit von Asylsuchenden zu schützen und unnötige Verzögerungen zu vermeiden, sollte die höchstzulässige Dauer der Festhaltung unabhängig von der erfolgten Meldung an die Polizei sein und ab dem Zeitpunkt der Durchführung der Massnahme beginnen.

**UNHCR empfiehlt**

- **Art. 25b Abs. 2 E-AsylG dahingehend zu präzisieren, dass die vorübergehende Anhaltung nur so lange aufrechterhalten werden darf, wie es die Umstände erfordern;**
- **dass die höchstzulässige Dauer der Festhaltung von zwei Stunden ab der Durchführung der Massnahme gilt und nicht erst nach erfolgter Meldung an die Polizei.**

### 4.3. Zu Art. 25b Abs. 4 – Ausbildung der Mitarbeitenden

Die neugeschaffene Bestimmung des Abs. 4, wonach das SEM sicherstellt, dass die zuständigen Mitarbeitenden für die Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung eine geeignete Ausbildung erhalten, ist grundsätzlich zu begrüssen. Eine solche Ausbildung ist wichtig, um sicherzustellen, dass die vorübergehende Festhaltung gemäss den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt wird und die Grundrechte der betroffenen Asylsuchenden gewahrt bleiben. Allerdings ist anhand der Formulierung nicht zur Gänze klar, wie das SEM sicherstellen wird, dass die Mitarbeitenden tatsächlich eine angemessene Ausbildung erhalten und ob nur Mitarbeitende, die eine solche Ausbildung erhalten haben, zur Umsetzung der vorübergehenden Festhaltung berechtigt sein werden. Es wird empfohlen, hier auf die klarere Formulierung des Art. 8 ZAG zurückzugreifen. Art. 8 ZAG legt fest, dass Personen, die zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen eingesetzt werden, dazu ausgebildet sein müssen.

<sup>23</sup> Vgl. Bericht Oberholzer, Ziff. 6.11.2., S. 90f.

**UNHCR empfiehlt**

- **in Bezug auf die in Art. 25b Abs. 4 E-AsylG geregelte Ausbildung der Mitarbeitenden die eindeutigere Formulierung von Art. 8 ZAG zu übernehmen.**

#### 4.4. Zu Art. 25b Abs. 5 – Vorübergehende Festhaltung von Kindern

Gegenwärtig schliesst Art. 25b Abs. 5 E-AsylG nur Kinder unter 15 Jahren von der vorübergehenden Festhaltung aus. Wie aus Art. 9 Abs. 2 ZAG hervorgeht, ist das Alter jedoch einer der entscheidenden Faktoren bei der Frage, ob die Anwendung von polizeilichem Zwang oder einer polizeilichen Massnahme verhältnismässig ist. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, das Wohl des Kindes gemäss Art.3 KRK stets zu berücksichtigen.

Die vorübergehende Festhaltung von Kindern kann sich negativ auf ihre körperliche und geistige Gesundheit auswirken und somit das Wohl des Kindes gefährden. Es sollten daher im Gesetz explizite Bestimmungen zum verbesserten Schutz von Kindern aufgenommen werden. Insbesondere sollte die vorübergehende Festhaltung von Kindern ausgeschlossen werden, wenn sie nicht dem Kindeswohl entspricht. Vor einer Festhaltung sollten zudem alternative Massnahmen, wie zum Beispiel sozialpädagogische Unterstützung, in Betracht gezogen werden.

**UNHCR empfiehlt**

- **gesetzlich zu verankern, dass die vorübergehende Festhaltung von Kindern ausgeschlossen ist, wenn sie nicht dem Kindeswohl entspricht;**
- **alternative Massnahmen, wie sozialpädagogische Unterstützung, vorrangig in Betracht zu ziehen.**

## 5 Zu Art. 25c – Übertragung von Aufgaben an Dritte

### 5.1. Allgemeines

UNHCR begrüsst, dass mit Art. 25c E-AsylG eine explizite Norm auf Gesetzesstufe geschaffen wurde, die die Delegation von Aufgaben an Dritte bei der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung regelt, insbesondere was das Disziplinarwesen und die vorübergehende Festhaltung betrifft. Ebenso positiv ist, dass den Dritten in diesem Bereich nur eine unterstützende Funktion beim Vollzug dieser Aufgaben zukommt und dass die Anordnungsbefugnis beim SEM verbleibt. Nichtsdestotrotz unterstützt UNHCR die Empfehlung von Alt-Bundesrichter Oberholzer, Schlüsselpositionen im Bereich der Sicherheit möglichst mit entsprechend ausgebildeten Mitarbeitenden des Bundes zu besetzen.<sup>24</sup>

#### **UNHCR empfiehlt**

- **Schlüsselpositionen im Bereich der Sicherheit möglichst mit Mitarbeitenden des Bundes zu besetzen**

### 5.2. Zu Art. 25c Abs. 6 – Anwendung des Zwangsanwendungsgesetzes

Art. 25c Abs. 6 E-AsylG bestimmt, dass die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen für die Aufgaben in Abs. 2 durch das ZAG geregelt wird. Der allgemeine Verweis auf Abs. 2 könnte jedoch dahingehend missverstanden werden, dass polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang bei allen dort aufgeführten Aufgaben zulässig sind. Dies ist jedoch insbesondere bei Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens sowie administrativen Massnahmen ausgeschlossen. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, den pauschalen Verweis auf Abs. 2 aufzulösen und nur diejenigen Aufgaben konkret anzuführen, bei denen der Einsatz polizeilicher Massnahmen und polizeilichen Zwangs legitimiert sein könnte. Alternativ kann auch auf die Bestimmung des Art. 25 Abs. 2 E-AsylG verwiesen werden.

Wie bereits in Bezug auf Art. 25 Abs. 3 E-AsylG erwähnt, empfiehlt UNHCR auch in diesem Fall, den Einsatz von Diensthunden ausdrücklich auszuschliessen.

<sup>24</sup> Vgl. Bericht Oberholzer, Ziff. 6.2.4., S. 63ff.

**UNHCR empfiehlt**

- **Art. 25c Abs. 6 zu präzisieren, und nur jene Aufgaben des Abs. 2 anzuführen, bei denen der Einsatz polizeilicher Massnahmen und polizeilichen Zwangs legitimiert sein könnte oder auf Art. 25 Abs. 2 E-AsylG zu verweisen;**
- **den Einsatz von Diensthunden in Art. 25c Abs. 6 E-AsylG zu untersagen.**

## 6 Zu Art. 25d – Generelle Ausführungsbestimmungen

### 6.1. Allgemeines

Art. 25d E-AsylG ermächtigt das EJPD, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die verschiedene Aspekte des Asylwesens regeln, wie etwa die Durchsuchung, Beschäftigungsprogramme und das Disziplinarwesen. Diesbezüglich empfiehlt UNHCR, auch die vorübergehende Festhaltung ausdrücklich in die Auflistung gemäss Art. 25d E-AsylG aufzunehmen. Falls der Empfehlung von UNHCR, bereits auf Gesetzesstufe die Stelle festzulegen, die zur Vollziehung der vorübergehenden Festhaltung berechtigt ist (s. zu Art. 25b E-AsylG), nicht gefolgt wird, bietet sich zumindest in den Ausführungsbestimmungen die Gelegenheit, dies explizit zu verankern.

**UNHCR empfiehlt**

- **die vorübergehende Festhaltung in die Auflistung gemäss Art. 25d E-AsylG aufzunehmen.**

UNHCR Büro für Schweiz und Liechtenstein

Mai 2023

## PRISE DE POSITION DE L'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)

### Concernant la modification de la loi d'asile (sécurité et exploitation dans les centres de la Confédération)

Pour l'OIM il est important que les compétences du SEM et des acteurs de sécurité présents dans les centres soient clarifiés et clairement encadrés dans la loi d'asile.

L'OIM insiste sur le caractère primordial de toutes les mesures accompagnant ces changements législatifs notamment dans le domaine de la prévention de la violence (aumôniers.ères de différentes religions dans les centres, médiateurs.trices culturels.les, meilleur accès à des psychologues etc.).

Il serait également important d'organiser des séances d'information dans les centres sur la prévention au suicide ou la prévention des conflits (accessibles aux requérant.e.s et au personnel travaillant dans les centres).

Il est primordial en parallèle que les requérant.e.s d'asile soient informés de leurs droits :

- D'être traités avec respect par tout le personnel des centres,
- De leur possibilité de déposer une plainte concernant leur traitement (où, comment etc. ?). Que cette plainte n'aura aucune conséquence sur leur procédure d'asile,
- De leur droit de recours par rapport à une décision disciplinaire (art 25.a) et comment exercer ce droit en pratique.

Concernant **l'article 9 al 1**, il semble judicieux d'inclure dans les objets faisant objet de fouille à l'entrée du centre les boissons alcoolisées ainsi que les armes et accessoires d'armes car ces objets peuvent contribuer à une escalade des conflits résultant en des violences dans les centres. Il semble toutefois que la fouille telle qu'elle est actuellement pratiquée est bien plus étendue et en pratique des requérant.e.s se voient confisquer de la nourriture (même une barre de chocolat) ou des petits achats s'ils n'ont pas gardé avec eux la quittance de la caisse. Si ces fouilles sont justifiées il faudrait dès lors ajouter ces points dans les dispositions légales. Si ces fouilles ne sont pas justifiées, veiller à une mise en œuvre uniforme des règles et ne pas outrepasser les prévisions légales sous peine de susciter l'incompréhension des personnes concerné.e.s. Il serait également nécessaire de clarifier que ces fouilles doivent se faire dans le **respect des besoins spécifiques et des croyances des requérant.e.s (soit par un homme, soit par une femme) et de systématiquement vérifier avec la personne à fouiller avant de commencer la fouille.**

Concernant **l'article 25 a al 3.**, mesures disciplinaires, il serait utile de rayer la mention « en principe » sous forme écrite. La décision disciplinaire du SEM devrait toujours être notifiée par écrit. Cela facilite la clarté de la procédure et la possibilité de faire recours dans les 3 jours (s'il n'y a pas de décision écrite à partir de quand court le délai ?).

Concernant **l'article 25b al 2.**, l'OIM accueille positivement l'introduction d'une limite temporelle à la rétention provisoire pour parer à un danger imminent.

Concernant **l'article 25 b al 4.**, il serait utile de préciser quels sont les critères d'une formation adéquate (notamment voire ci-dessous Art 25, c al 3,4 et 5). Il serait utile de préciser que cette mesure de rétention provisoire doit être **proportionnée** à un danger sérieux, direct et imminent. Il serait également utile de préciser comment le bien-être de la personne en rétention est surveillé (il n'y a aucun détail sur ce point).

Concernant l'article **25 b, al 5** « La rétention provisoire ne peut être ordonnée pour les enfants et adolescents de moins de 15 ans ». L'OIM pense qu'il serait plus juste de trouver des solutions de prévention et de protection pour tous les enfants de moins de 18 ans autre que la rétention et ne pense pas qu'il soit judicieux d'autoriser la rétention provisoire par le SEM de mineurs.

Il semblerait judicieux d'inclure plus de détails concernant les critères de qualité concernant les tiers mandatés par le SEM, tels que mentionnés à **l'article 25, c, al 3, 4 et 5.**

En ce qui concerne **les garanties à amener pour la formation du personnel de sécurité**, il faudrait spécifier que ce personnel doit être formé à des compétences interculturelles et à des outils de communication pour dé-escalader une situation tendue. (Par exemple, le chef de la police a demandé à l'OIM Belgique d'informer ses officiers (qui travaillent avec des migrants transgenres) de leur expliquer d'où viennent ces personnes, quelles sont leurs histoires, leurs expériences durant leur voyage. Il y a expliqué qu'il est essentiel de donner ce background aux agents de sécurité afin qu'ils ne deviennent pas cyniques ou aigris et qu'ils soient capable d'humaniser ces requérants au lieu de les voir comme des fauteurs de trouble).

En ce qui concerne les **critères de qualité** pour le personnel et agents de sécurité, voici ce que l'expérience de l'OIM dans d'autres contexte a appris à l'OIM :

- Il est important de **diversifier le personnel de sécurité** afin de ne pas avoir seulement des hommes, blancs dans le personnel. La diversité des ressources humaines permet d'avoir une approche plus sensible aux cultures.
- Il est très utile que les agents de sécurité **parlent différentes langues** (parlées par les requérant.e.s) ce qui leur permet, le cas échéant de s'adresser aux requérant.e.s dans leur langue maternelle et de désamorcer la situation.

- Il est important d'avoir en place des **canaux pour dénoncer le racisme et la discrimination** venant du personnel de sécurité et/ ou du personnel présent dans les centres. Il est également important dans un souci d'égalité de traitement que le personnel dans les centres puisse exprimer des cas d'injures discriminatoires (racistes, religieuses, liées au genre ou autres).
- Il est important de **communiquer et de créer un environnement de respect et de traitement digne** (à la fois pour les requérants et pour le personnel de sécurité).
- Il est important de créer des **moments d'échange** avec les requérants durant lesquels les agents de sécurité ne sont pas en fonction de sécurité.

L'OIM est disponible pour mettre en place des formations sur la sensibilité culturelle, la communication pour prévenir les conflits et autres thèmes utiles.

**A propos de l'article 25 d**, il serait utile au DFJP de consulter avec des acteurs de la société civile ou des organisations internationales concernant l'élaboration des dispositions d'exécution concernant notamment la fouille, les principes de la formation du personnel de sécurité, les éléments constitutifs d'une infraction disciplinaire, les mesures disciplinaires et la procédure disciplinaire.



CH-3003 Bern  
NKVF

---

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Staatssekretariat für Migration SEM  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

E-Mail [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

**Bern, 3. Mai 2023**

## **Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung des Asylgesetzes<sup>1</sup> (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) bedankt sich für die Gelegenheit, zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung nehmen zu können.

Sie verweist zudem auf ihre [Stellungnahme](#) vom 7. Juli 2022 zur Teilrevision der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen.

### **1. Einleitende Bemerkungen**

Im Mittelpunkt der Regelungen über die Sicherheit in den Bundesasylzentren müssen die asylsuchenden Personen und ihr Schutzbedürfnis stehen. Dazu gehören die Gewährleistung der Menschenwürde, der Schutz vor Gewalt sowie die Anerkennung der Persönlichkeit. Ein wirksames und zugleich menschenwürdiges Sicherheitssystem muss sich an diesen Schutzaspekten orientieren.

Zur Gewährleistung von Sicherheit können polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen erforderlich sein. Sicherheit vermögen jedoch auch andere Massnahmen zu vermitteln, wie z.B. die Möglichkeit regelmässiger Beschäftigung, eines Schulbesuches, das Lernen von Sprachen, die Pflege sozialer Kontakte, Rückzugsmöglichkeiten sowie die Übernahme von Verantwortung für sich selbst und die Gemeinschaft, eine klare und respektvolle Kommunikation und vieles mehr. Sicherheit muss als ein kontinuierliches, umfassendes und komplexes Bemühen aller Beteiligten mit dem Ziel, asylsuchenden Personen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, verstanden werden.

Die Kommission begrüsst das Ziel, für die Übertragung von sonst der Polizei vorbehaltenen Sicherheitsaufgaben an das SEM und in der Folge an private Sicherheitsunternehmen eine

---

<sup>1</sup> Asylgesetz (AsylG), SR 142.31.



ausreichende Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn zu schaffen.<sup>2</sup> Positiv bewertet die Kommission auch, dass die Art und die Voraussetzungen der Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen durch private Sicherheitsunternehmen gegenüber asylsuchenden Personen in den Bundesasylzentren, in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden.

Die Kommission weist darauf hin, dass zu einem umfassenden Sicherheitsverständnis auch die Gewaltprävention gehört. Zudem stehen zur Erfüllung der Aufgabe, für Sicherheit und Ordnung in den Bundesasylzentren zu sorgen, nicht nur polizeilicher Zwang (insbesondere in Form von körperlicher Gewalt) und polizeiliche Massnahmen (z.B. vorübergehendes Festhalten im Sicherheitsraum des BAZ oder körperliche Durchsuchungen) zur Verfügung. Die Sicherheitsmassnahmen sind als Teil eines Gesamtsystems zu verstehen, das Gewalt in den BAZ möglichst verhindern soll. Die Kommission begrüsst deshalb, dass Gewaltprävention und «Massnahmen zur Verbesserung und Förderung des Zusammenlebens» in Art. 25c Abs. 2 lit. b (neu) ausdrücklich erwähnt werden.

Der folgende Text orientiert sich an der Reihenfolge der neuen Bestimmungen im Asylgesetz.

## 2. Körperliche Durchsuchungen - Artikel 9 AsylG (neu)

Für die körperliche Durchsuchung von asylsuchenden Personen in einem BAZ durch privates Sicherheitspersonal besteht mit der Regelung in Art. 9 AsylG (bisher) und der Verordnung des EJPD (Art. 4 und 16) bereits eine gesetzliche Grundlage, namentlich in einem Gesetz im formellen Sinn.<sup>3</sup> Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 9 AsylG (neu) soll die Regelung der EJPD Verordnung auf die Stufe des Asylgesetzes gehoben werden. Inhaltlich ergeben sich keine wesentlichen Änderungen.

Neben den rechtlichen Bestimmungen ist auch deren Umsetzung entscheidend, wovon die Kommission durch ihre regelmässigen und zahlreichen Besuche in den Bundesasylzentren ein zuverlässiges Bild hat. Sie kritisiert die nach wie vor gängige Praxis, dass das Sicherheitspersonal asylsuchende Frauen, Männer und Jugendliche (in der Regel ab 12 Jahren, in einzelnen BAZ bereits jünger) bei jedem Eintritt systematisch über die Kleider abtastet. Dies bedeutet, dass alle Erwachsenen und Jugendliche bei jeder Rückkehr ins BAZ vom Sicherheitspersonal durchsucht werden. Die Kommission erinnert an ihre Empfehlung an das SEM und die Sicherheitsunternehmen, **körperliche Durchsuchungen nur bei konkreten Verdachtsmomenten durchzuführen und bei Kindern grundsätzlich darauf zu**

---

<sup>2</sup> Siehe dazu die detaillierte Analyse in N. Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren (nachfolgend N. Oberholzer). Der externe Untersuchungsbericht empfiehlt dem Staatssekretariat für Migration (SEM) «entsprechenden Vorkehrungen in die Wege zu leiten, um eine klare gesetzliche Grundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs oder polizeilicher Massnahmen zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner, der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie der Einrichtungen der Asylzentren des Bundes zu schaffen», S. 59-69.

<sup>3</sup> Allerdings war Art. 9 AsylG (bisher) nicht ausreichend, um die polizeiliche Massnahme der körperlichen Durchsuchung vom SEM an Dritte zu übertragen. Siehe BGE 148 II 218, Erwägungen 5.3 – 5.5 und BStGer CA.2022.9., Erwägungen 3.2.2 – 3.2.5. Eine genügende rechtliche Grundlage für die Übertragung dieser und weiterer Sicherheitsaufgaben soll mit Art. 25c AsylG (neu) geschaffen werden.



**verzichten.**<sup>4</sup> Diese Empfehlung muss rechtlich verankert werden (z.B. im Asylgesetz oder in der Verordnung des EJPD).

Die körperliche Durchsuchung von Asylsuchenden durch private Sicherheitsmitarbeitende beschränkt sich in der bisherigen Praxis auf eine Grobkontrolle (Abtasten über die Kleidung).<sup>5</sup> Leibesvisitationen mit teilweiser oder vollständiger Entkleidung sind nach der neuen gesetzlichen Grundlage (Art. 9 AsylG neu in Verbindung mit Art. 6 lit. b ZAG<sup>6</sup>) vom Wortlaut her zulässig. Die Kommission empfiehlt deshalb, **im Asylgesetz ausdrücklich festzuhalten, dass sich Durchsuchungen durch privates Sicherheitspersonal auf Grobkontrollen (Abtasten über die Kleidung) beschränken. Leibesvisitationen mit teilweiser oder vollständiger Entkleidung müssen weiterhin der Polizei vorbehalten bleiben.**<sup>7</sup>

Die Kommission hat in einer früheren Stellungnahme die Bestimmung, wonach die körperliche Durchsuchung von Personen des gleichen Geschlechts vorzunehmen ist, begrüsst und eine Ergänzung angeregt.<sup>8</sup> Die Kommission empfiehlt deshalb erneut, das Asylgesetz oder die Verordnung des EJPD mit einer **Regelung zur körperlichen Durchsuchung von Transpersonen und Personen mit Geschlechtsvariationen zu ergänzen.** Die Regelung soll sich am Grundsatz der Selbstbestimmung der Geschlechtsidentität orientieren.

Mit Art. 9 AsylG (neu) werden die bestehenden Regelungen im Asylgesetz<sup>9</sup> und in der Verordnung des EJPD<sup>10</sup> über die Durchsuchung von Gegenständen von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen vollständig auf die Stufe des Asylgesetzes gehoben. Inhaltlich sind keine wesentlichen Änderungen erkennbar. Genannt werden Waffen, Waffenzubehör und andere gefährliche Gegenstände, alkoholische Getränke, Betäubungsmittel (Drogen), Reise- und Identitätspapiere sowie bestimmte Vermögenswerte.

Bei ihren Besuchen stellte die Kommission fest, dass das Sicherheitspersonal verderbliche und teilweise auch länger haltbare Lebensmittel oder in Glas, Metall oder Alu abgepackte Lebensmittel und alkoholfreie Getränke einzieht. Dabei stützten sich die Sicherheitsmitarbeitenden auf die offene Formulierung «gefährliche Gegenstände» (Art. 9

---

<sup>4</sup> NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2019-2020 (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020), Ziff. 77 und NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend Überprüfung durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter in den Zentren des Bundes im Asylbereich 2017-2018 (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017-2018), Ziff. 115.

<sup>5</sup> NKVF, Bericht an das Staatssekretariat für Migration (SEM) betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren (BAZ) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2021-2022 (NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022), Ziff. 279 und 284. In einem BAZ war es bis zum Besuch der NKVF Praxis, dass sich asylsuchende Personen bei Verdacht auf gefährliche Gegenstände gegenüber dem privaten Sicherheitspersonal bis auf die Unterwäsche entkleiden mussten. Diese Praxis wurde aufgrund der Kritik der NKVF und nach raschen Abklärungen über die SEM-internen Weisungen umgehend angepasst, so dass sich die Asylsuchenden auch in diesem BAZ gegenüber dem privaten Sicherheitspersonal nur noch bis auf Hose und T-Shirt entkleiden mussten. Dieses Beispiel aus der Praxis zeigt, wie wichtig es ist, dass der Gesetzgeber hier genaue Vorgaben macht.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsangwendungsgesetz, ZAG), SR 364.

<sup>7</sup> Siehe BGE 146 I 97, Erwägung 2.7. Gemäss Bundesgericht sind Leibesvisitation mit vollständiger Entkleidung (auch durch die Polizei) nur zulässig, «wenn ernsthafte und konkrete Anhaltspunkte für eine Selbst- oder Fremdgefährdung bestehen».

<sup>8</sup> NKVF, Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom 28. Mai 2018 zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen, S. 2.

<sup>9</sup> Art. 9 AsylG.

<sup>10</sup> Art. 4 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 3 Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD VO), SR. 142.311.23.



AsylG), die Hausordnung und eine Liste von zulässigen und nicht zulässigen Lebensmitteln. Dabei besteht jedoch eine uneinheitliche Praxis, so dass z.B. bestimmte Lebensmittel in einigen BAZ verboten, in anderen erlaubt sind. **Die Kommission empfiehlt deshalb, insbesondere asylsuchenden Eltern zu erlauben, für die Ernährung ihrer Kinder eigene Lebensmittel möglichst ohne Einschränkungen ins BAZ mitzunehmen und dafür geeignete Aufbewahrungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.**<sup>11</sup>

### **3. Polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen – Artikel 25 Abs. 2 und 3 AsylG (neu) und Zwangsanwendungsgesetz (ZAG)**

Bei ihren Besuchen stellte die Kommission fest, dass die privaten Sicherheitsmitarbeitenden je nach Situation folgende Sicherheitsmassnahmen anwenden:

- (1) Polizeilicher Zwang: Körperliche Gewalt (z.B. körperliches Eingreifen bei einer Schlägerei unter asylsuchenden Personen oder Fixierung der Arme einer asylsuchenden Person auf dem Rücken mit einem bestimmten Griff) und Einsatz von Pfeffergel.<sup>12</sup>
- (2) Polizeiliche Massnahmen: Kurzfristiges Festhalten von bis zu zwei Stunden im Sicherheitsraum des BAZ, körperliche Durchsuchung, Durchsuchen der Kleidung, Durchsuchen von Gegenständen, Einziehen von Gegenständen (im BAZ nicht zugelassene Lebensmittel, Alltagsgegenstände wie Rasierapparat oder Kinderwagen, Alkohol, Betäubungsmittel), regelmässige unangekündigte Durchsuchung der Schlafräume (Betten, Spinde) ohne Verdacht, Durchsuchung der Schlafräume bei Verdacht (z.B. Verdacht auf verbotene Substanzen oder Diebesgut).<sup>13</sup>

Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) sieht vor, dass die privaten Sicherheitsmitarbeitenden in den Bundesasylzentren gegen asylsuchende Personen alle Formen von polizeilichem Zwang ausser Waffen, und alle Formen von polizeilichen Massnahmen gemäss Zwangsanwendungsgesetz anwenden dürfen.<sup>14</sup>

Zu polizeilichem Zwang gehören gemäss anwendbarem<sup>15</sup> Zwangsanwendungsgesetz (1) körperliche Gewalt, (2) Hilfsmittel und die vom Asylgesetzesentwurf für diesen Fall ausdrücklich ausgeschlossenen (3) Waffen. Als Hilfsmittel sind Handschellen und andere Fesselungsmittel sowie Diensthunde (Art. 14 ZAG), Wasserwerfer sowie natürliche und synthetische Pfefferpräparate (Art. 6 ZAV) vorgesehen. Während sich polizeilicher Zwang durch Sicherheitsunternehmen in den BAZ in der Praxis bisher auf körperliche Gewalt und Pfeffergel beschränken, würde damit rechtlich die Grundlage geschaffen, dass diese auch

<sup>11</sup> Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 338.

<sup>12</sup> Soweit die Kommission feststellen konnte, setzen die Sicherheitsmitarbeitenden jedoch keine anderen Hilfsmittel ein, insbesondere keine Handschellen oder andere Fesselungsmittel wie Kabelbinder.

<sup>13</sup> Die Kommission stellte auch fest, dass einzelne Sicherheitsmitarbeitende weitere Sicherheitsmassnahmen ausserhalb ihres Kompetenzbereiches anwendeten, wie z. B. Alkoholtests, Durchsuchung von Mobiltelefonen (Smartphones) nach Fotos und Videos sowie Löschen von Fotos oder Videos auf Mobiltelefonen. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 291-293.

<sup>14</sup> Im Einzelfall muss die Sicherheitsmassnahme die Voraussetzungen eines Grund- (Art. 36 BV) oder eines Menschenrechtseingriffes (jeweiliges Menschenrechtsabkommen) erfüllen. Voraussetzung ist deshalb stets, dass die Sicherheitsmassnahme im konkreten Fall ein öffentliches Interesse oder die Grund- oder Menschenrechte von Dritten schützt und verhältnismässig ist.

<sup>15</sup> Art. 25 Abs. 3 AsylG (neu).



Hilfsmittel wie Handschellen und andere Fesselungsmittel sowie Diensthunde einsetzen dürften.

Die Kommission verweist auf ihre Empfehlung<sup>16</sup>, wonach chemische Reizstoffe nach internationalen Standards<sup>17</sup> nicht in geschlossenen Räumen eingesetzt werden dürfen. Der Einsatz von Handschellen, anderen Fesselungsmitteln und Diensthunden<sup>18</sup> sind Hilfsmittel, die ein hohes Mass an Erfahrung und eine mehrjährige polizeiliche Ausbildung voraussetzen, ohne die ein erhöhtes Risiko des unsachgemässen Gebrauchs, von schweren Verletzungen und erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung besteht. Nach Auffassung der Kommission sollten diese Hilfsmittel daher ausschliesslich der Polizei vorbehalten sein. **Die Kommission empfiehlt deshalb, in Art. 25 Abs. 3 AsylG (neu) dem SEM und den von ihm beauftragten privaten Sicherheitsunternehmen neben Waffen auch den Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, anderen Fesselungsmitteln und Diensthunden sowie von Pfeffergel und Pfefferspray allgemein in den BAZ ausdrücklich zu verbieten.**<sup>19</sup>

Zu den polizeilichen Massnahmen gemäss Zwangsanwendungsgesetz, auf die Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) verweist, gehören die kurzfristige Festhaltung, die Durchsuchung von asylsuchenden Personen und ihren Effekten, Gegenständen, Räumen und Fahrzeugen sowie der Sicherstellung von Gegenständen (Art. 6 ZAG). Eine weitere polizeiliche Massnahme ist die Wegweisung und das Fernhalten von Personen (Art. 6 a<sup>bis</sup> ZAG). Damit erhielten das SEM und die von ihm beauftragten Sicherheitsunternehmen die Kompetenz, asylsuchende Personen als Sicherheitsmassnahme von den BAZ wegzuweisen und fernzuhalten.<sup>20</sup> Diese polizeiliche Massnahme sollte nach Beurteilung der Kommission nicht privaten Sicherheitsunternehmen übertragen werden (weder Anordnungs- noch Vollzugskompetenz). Die geeignete Behörde für diese weit reichende Sicherheitsmassnahme sind vielmehr die Polizeikorps. **Die Kommission empfiehlt deshalb, in Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) die polizeiliche Massnahme der Wegweisung und Fernhaltung dem SEM und den privaten Sicherheitsunternehmen ausdrücklich zu untersagen.**

Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) definiert als übergeordnetes Ziel der verschiedenen Sicherheitsmassnahmen die «Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung» und die Gefahrenabwehr in den BAZ. Zudem sollen die privaten Sicherheitsmitarbeitenden polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden können, um (1) Durchsuchungen (von Personen und von Gegenständen), (2) vorübergehende Festhaltungen in den Sicherheitsräumen der BAZ und (3) Disziplinar-massnahmen durchzusetzen.

---

<sup>16</sup> NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020, Ziff. 84 und NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017-2018, Ziff. 117.

<sup>17</sup> Siehe z.B. EGMR, Tali gegen Estland, Nr. 66393/10, Urteil vom 13. Februar 2014, Ziff. 78, in dem der Gerichtshof im konkreten Fall und mit Verweis auf die CPT-Empfehlung, dass chemische Reizstoffe nicht in geschlossenen Räumen verwendet werden sollten, eine Verletzung der EMRK feststellte.

<sup>18</sup> Die Kommission hat den Einsatz eines Hundes durch private Sicherheitsmitarbeitende im Aussenbereich eines einzelnen BAZ kritisiert und dem SEM und dem betroffenen Sicherheitsunternehmen empfohlen (wie in den übrigen BAZ) keine Hunde bei der Sicherheit in den BAZ einzusetzen. Siehe NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020, Ziff. 85.

<sup>19</sup> Die im ZAG vorgesehenen Wasserwerfer sind für die Situationen in den BAZ völlig ungeeignet und bestimmt auch nicht als Hilfsmittel für private Sicherheitsmitarbeitende gedacht. Dies wird der Vollständigkeit halber hier trotzdem erwähnt, da formell mit dem vorgeschlagenen Verweis auf das ZAG ohne Qualifizierung eine rechtliche Grundlage dafür bestünde.

<sup>20</sup> Davon zu unterscheiden davon sind der Ausschluss von bestimmten oder allen Bereichen eines BAZ, was eine Disziplinar- und keine Sicherheitsmassnahme darstellt, und die Sicherheitsmassnahme der vorläufigen Festhaltung in einem Sicherheitsraum im BAZ.



Nach Auffassung der Kommission führt die vorgeschlagene Regelung zu Unklarheiten sowie zu einer Vermischung von Sicherheitsmassnahmen als Mittel und als Zweck. Zu einer Vermischung kommt es auch dadurch, dass das Sicherheitspersonal disziplinarische Massnahmen mit Sicherheitsmassnahmen verknüpfen kann. Die vorgeschlagene Regelung könnte beispielsweise so verstanden werden, dass, wenn sich eine asylsuchende Person weigert, sich von den privaten Sicherheitsmitarbeitenden durchsuchen zu lassen, dies von den privaten Sicherheitsmitarbeitenden mit körperlicher Gewalt, einschliesslich des Einsatzes von Hilfsmitteln wie Pfefferspray oder Handschellen, durchgesetzt werden dürfte (vorausgesetzt dies erscheint im Einzelfall als verhältnismässig, was jedoch in jedem Fall fraglich erscheint und in jedem Fall der Polizei vorbehalten sein sollte). In solchen Situationen erscheint es vielmehr angemessen, auf andere Mittel auch ausserhalb des polizeilichen Zwangs und der polizeilichen Massnahmen zu setzen. Mitarbeitende der BAZ, die täglich mit asylsuchenden Personen zu tun haben, berichten der Kommission bei ihren Besuchen immer wieder, dass Zuhören, Zeit und Raum geben manchmal (nicht immer) viel bewirken und angespannte Situationen effektiv beruhigen können. Auch das Gewähren einer Auszeit in einem geschützten Bereich des BAZ kann sich positiv auswirken.

Auch wenn solche mildereren Massnahmen nicht greifen, **sollte es aus Sicht der Kommission dem privaten Sicherheitspersonal nicht erlaubt sein, körperliche Durchsuchungen oder Disziplinar massnahmen mit Hilfe von Sicherheitsmassnahmen durchzusetzen.** Wenn zum Beispiel eine Durchsuchung für das private Sicherheitspersonal nicht möglich ist, sollte je nach Situation darauf verzichtet oder die Polizei hinzugezogen werden. Kurzfristige Festhaltungen sollten zudem nicht als Ziel verstanden werden, das mit anderen Sicherheitsmassnahmen wie körperliche Gewalt durchgesetzt werden kann, sondern als ergänzende Sicherheitsmassnahme, die den übergeordneten Zielen von Sicherheit und Ordnung, Gefahrenabwehr sowie das Stoppen und Verhindern von Gewalt dienen können.

**Aufgrund all dieser Überlegungen empfiehlt die Kommission, bei der Zweckbestimmung der Sicherheitsmassnahmen auf die übergeordneten Ziele zu fokussieren und neben der Sicherheit und Ordnung sowie der Gefahrenabwehr auch auf die Gewaltprävention zu verweisen. Bestimmte Sicherheitsmassnahmen sind (je nach Situation ein geeignetes und verhältnismässiges) Mittel um diese übergeordneten Ziele zu erreichen.** Art. 25 Abs. 2 AsylG (neu) sollte deshalb grundlegend überarbeitet werden (lit. a, b und d streichen, lit. c in Abs. 2 integrieren und mit Gewaltprävention als weiteres übergeordnetes Ziel der Sicherheitsmassnahmen ergänzen). Z.B.:

2. Das SEM kann zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung, **der Gefahrenabwehr und der Verhinderung von Gewalt** soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, nötigenfalls polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden oder anordnen.
- ~~a. im Rahmen der Durchsuchung nach Artikel 9;~~
  - ~~b. beim Vollzug von Disziplinar massnahmen nach Artikel 25a;~~
  - ~~c. bei der Gefahrenabwehr;~~
  - ~~d. bei der vorübergehenden Festhaltung nach Artikel 25b.~~



#### 4. Disziplinarmaßnahmen – Art. 25a AsylG (neu)

##### *Zu sanktionierendes Verhalten*

Gemäss Art. 25a Abs. 1 AsylG (neu) soll «pflichtwidriges Verhalten» von asylsuchenden Personen, das den «ordnungsgemässen Betrieb» in den BAZ «stört», mit Disziplinarmaßnahmen geahndet werden können.<sup>21</sup> Die Kommission regt an, die Formulierung stärker auf das Zusammenleben der in einem BAZ lebenden (und arbeitenden) asylsuchenden Personen (und Mitarbeitenden) auszurichten. Verhaltensweisen, die das Zusammenleben in einem BAZ massiv stören sowie der Schutz der anderen asylsuchenden Personen (und Mitarbeitenden) vor Gewalt und deren Sicherheit sollten im Zentrum stehen, wenn es darum geht, sanktionswürdiges Verhalten zu definieren, dem mit Disziplinarmaßnahmen (und anderen Aktivitäten) begegnet werden soll.

##### *Arten von Disziplinarmaßnahmen*

Art. 25a AsylG (neu) sieht als Disziplinarmaßnahmen vor: (1) Betretungsverbot für bestimmte Räume im BAZ; (2) Ausschluss von allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen im BAZ für maximal 72 Stunden; (3) Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen; (4) Kürzung des Taschengeldes; (5) Zuweisung in ein Besonderes Zentrum (BesoZ). Die Kommission unterstützt die ersatzlose Streichung der bisherigen Disziplinarmaßnahme des Ausgangsverbots von bis zu 24 Stunden. Dieses trägt gemäss Rückmeldungen vieler Mitarbeitenden und Asylsuchenden oft zu einer Eskalation bei.<sup>22</sup> Positiv bewertet die Kommission auch, dass die Verweigerung von Tickets für öffentliche Verkehrsmittel als Disziplinarmaßnahme nicht mehr vorgesehen ist. Diese hat sich in der Praxis nicht bewährt.

Unklar ist aus Sicht der Kommission, ob die bisher angewandte Disziplinarmaßnahme des Hausverbots weiterhin möglich sein soll. Zwar wird im Erläuternden Bericht erwähnt, dass asylsuchende Personen, die für maximal 72 Stunden von allen allgemein zugänglichen Räumlichkeiten eines BAZ ausgeschlossen werden, in einem separaten Trakt oder Gebäude auf dem Gelände des BAZ untergebracht werden. Allein aufgrund des Wortlautes<sup>23</sup> erscheint ein Hausverbot aber durchaus möglich. **Die Kommission empfiehlt daher, Art. 25a Abs. 2 lit. d AsylG (neu) mit einem Satz zur alternativen Unterbringung zu ergänzen.**

Das Betretungsverbot für bestimmte (Gemeinschafts-)Räume im BAZ und die Zuweisung in ein Besonderes Zentrum können nach Einschätzung der Kommission je nach Einzelfall und bei verhältnismässiger Anwendung wirksame Massnahmen sein, die dazu beitragen, das Zusammenleben in einer Kollektivunterkunft zu verbessern und die anderen asylsuchenden Personen (und das Personal) im BAZ besser zu schützen.

Die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen erscheint der Kommission problematisch. Die bezahlte gemeinnützige Arbeit dient in erster Linie dazu, dem oft eintönigen Alltag in einem BAZ eine Tagesstruktur zu geben, verbunden mit einer bescheidenen

<sup>21</sup> Welches Verhalten darunter genau fällt, wird in der EJPD Verordnung und in der Hausordnung konkretisiert.

<sup>22</sup> Siehe auch Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) (Januar 2023), S. 11 (nachfolgend: Erläuternder Bericht).

<sup>23</sup> Art. 25a Abs. 2 lit. d AsylG (neu) sieht als Disziplinarmaßnahme vor: «der Ausschluss aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen der Zentren des Bundes für höchstens 72 Stunden». Über eine alternative Unterbringung äussert sich die Bestimmung nicht.



finanziellen Wertschätzung für die geleistete Tätigkeit. Viele asylsuchende Personen gaben gegenüber der Kommission bei ihren Kontrollbesuchen an, dass sie sich durch diese Arbeit selbstwirksamer und zufriedener fühlten. Wird die Verweigerung der Teilnahme als disziplinarische Massnahme eingeführt, müssen die Beschäftigungsprogramme einen weiteren Zweck erfüllen (Ausschluss als Bestrafung), der dem primären Zweck entgegensteht. Häufig sind Personen, die sanktioniert werden, entweder ohnehin nicht an der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm interessiert oder der Ausschluss wirkt sich kontraproduktiv auf die Möglichkeit aus, mehr Tagesstruktur zu schaffen. **Die Kommission empfiehlt deshalb, die Verweigerung der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen aus der Liste der Disziplinarmaßnahmen in Art. 25a AsylG (neu) zu streichen.**

### *Beschwerden gegen Disziplinarmaßnahmen*

Gemäss Art. 25a Abs. 3 AsylG (neu) werden Disziplinarmaßnahmen vom SEM in der Regel schriftlich, begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, angeordnet. Zudem wird den asylsuchenden Personen das rechtliche Gehör gewährt. **Grundsätzlich begrüsst die Kommission, dass die Grundzüge des Verfahrens für die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen auf Gesetzesstufe verankert werden sollen. Aus Sicht der Kommission ist jedoch unklar, ob die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen nur dem SEM obliegt oder ob diese Kompetenz etwa im Rahmen der Delegationsnorm nach Art. 25c Abs. 1 lit. f AsylG (neu) auch an Betreuungspersonal delegiert werden kann.** Die Kommission vertritt die Haltung, dass diese Aufgabe nicht an Private delegiert werden sollte.

Die Kommission begrüsst, dass Disziplinarmaßnahmen gemäss Gesetzesentwurf grundsätzlich schriftlich verfügt und begründet werden müssen und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden sollen. Dies entspricht einer Empfehlung der NKVF.<sup>24</sup> Die schriftliche und begründete Anordnung dient der Nachvollziehbarkeit und trägt der Tatsache Rechnung, dass jede Disziplinarmaßnahme einen Eingriff in die Rechte der betroffenen Personen bedeutet. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die Formulierung «in der Regel» zu vage ist und weit offenlässt, in welchen Fällen Disziplinarmaßnahmen nicht schriftlich verfügt werden müssten. Sie empfiehlt daher, die Formulierung zu überdenken und allfällige Ausnahmen konkret zu bezeichnen oder gänzlich auf Ausnahmen zu verzichten.

Positiv beurteilt die Kommission, dass in Art. 25a Abs. 3 AsylG (neu) explizit festgehalten wird, dass den betroffenen Personen im Rahmen der Anordnung von Disziplinarmaßnahmen das rechtliche Gehör gewährt wird. Die Gewährung des rechtlichen Gehörs kann zur Klärung von Missverständnissen beitragen und ist insbesondere im Hinblick auf die fehlende aufschiebende Wirkung von etwaigen Disziplinarbeschwerden von Bedeutung.

Gemäss Art. 25a Abs. 4 AsylG (neu) haben die asylsuchenden Personen die Möglichkeit, innerhalb von drei Tagen ab Kenntnismahme der Anordnung der Disziplinarmaßnahme eine Disziplinarbeschwerde an die Beschwerdeinstanz im SEM zu richten. Grundsätzlich begrüsst die Kommission die Verankerung im Asylgesetz der Beschwerdemöglichkeit gegen in einem BAZ verfügten Disziplinarmaßnahmen.

---

<sup>24</sup> NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2019-2020, Ziff. 72 und NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2017-2018, Ziff. 106.



Zwar verweist der Gesetzesentwurf (Art. 25a Abs. 4 (zweiter Satz) AsylG neu) für die Disziplinar-massnahme der Zuweisung in ein Besonderes Zentrum (BesoZ) auf Art. 107 Abs. 1 AsylG. Im Gegensatz zur geltenden Bestimmung der EJPD-Verordnung (Art. 28 Abs. 2 EJPD VO), erwähnt der Gesetzesentwurf jedoch nicht ausdrücklich den Rechtsmittelweg an das Bundesverwaltungsgericht. Die Zuweisung in ein BesoZ (Art. 25a Abs. 2 lit. e AsylG neu) würde demnach als Zwischenverfügung im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AsylG gelten und wäre daher erst zusammen mit dem Asylentscheid des SEM anfechtbar.<sup>25</sup> Dieser wird indes häufig erst Tage oder Wochen nach der Zuweisung in ein BesoZ gefällt.

**Da es sich bei der Zuweisung in ein Besonderes Zentrum (BesoZ) um eine einschneidende Disziplinar-massnahme handelt, die das Recht auf Bewegungsfreiheit stark einschränkt, empfiehlt die Kommission dringend, die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht (wie bisher in der Verordnung des EJPD) ausdrücklich im Asylgesetz vorzusehen (Art. 25a Abs. 4 AsylG neu).**

**Die Kommission ist zudem der Ansicht, dass im Hinblick auf das Recht auf eine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) die Zuweisung in ein Besonderes Zentrum *selbständig* und *unmittelbar* beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sein sollte.<sup>26</sup> Sie empfiehlt eine entsprechende Anpassung von Art. 107 Abs. 1 AsylG.**

#### *Schlussbemerkung (Disziplinar-massnahmen)*

Die Kommission regt an, das **Disziplinarsystem grundlegend zu überdenken und wesentlich zielgerichteter zu gestalten**. Das System sollte sich auf wenige, aber wirksame Disziplinar-massnahmen beschränken und nur Verhaltensweisen sanktionieren, die das Zusammenleben in einer Kollektivunterkunft wie einem BAZ erheblich stören. Darüber hinaus soll das Disziplinarsystem als Teil der Gewaltprävention verstanden werden und um ein System positiver Anreize für Verhalten, das zu einem guten Zusammenleben im BAZ beiträgt, ergänzt werden.

Minderjährige sollten ausdrücklich von den vorgesehenen Disziplinar-massnahmen ausgenommen werden. Die Disziplinierung begleiteter Kinder und Jugendlicher liegt in der Zuständigkeit und Verantwortung der Eltern. Bei den unbegleiteten Jugendlichen sollte ein flexibleres, pädagogisch ausgerichtetes und kindgerechtes Sanktionssystem zur Anwendung kommen, das den sozialpädagogischen Mitarbeitenden mehr Handlungsspielraum einräumt und stärker auf den Zusammenhang zwischen Verhalten und Sanktion setzt.

Die Kommission verweist auf ihre Feststellungen und ihre Empfehlung an das SEM und die Betreuungsunternehmen, in allen BAZ mit unbegleiteten Jugendlichen ein **transparentes System von pädagogischen Sanktionen** (Erziehungsmassnahmen) einzuführen. Gemäss ihrer Einschätzung hat sich dieses Sanktionssystem (erzieherische Massnahmen) in den

---

<sup>25</sup> Siehe dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-1389/2019 vom 20. April 2020, Erwägungen 7.1-7.12. Zu einer effektiven Beschwerdemöglichkeit gehört nicht nur eine unabhängige Beschwerdeinstanz (was mit dem Bundesverwaltungsgericht gegeben ist), sondern auch die Möglichkeit, innert nützlicher Frist Beschwerde zu erheben. Siehe Fussnote 26.

<sup>26</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-1389/2019 vom 20. April 2020, Erwägung 7.10. Gemäss Bundesverwaltungsgericht muss eine Beschwerde zwar nicht sofort, aber sicher innert 30 Tagen möglich sein. Dies ist bei der vorgeschlagenen Lösung, wonach eine Beschwerde gegen die Zuweisung an ein BesoZ erst zusammen mit der Endverfügung (Asylentscheid) beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden kann, in der Praxis oft nicht gegeben.



besuchten BAZ mit unbegleiteten Jugendlichen bewährt. **Sie empfiehlt deshalb, Minderjährige und insbesondere unbegleitete Jugendliche von den vorgesehenen Disziplinarmaßnahmen auszunehmen und in Art. 25a AsylG (neu) eine gesetzliche Grundlage für ein jugendgerechtes Sanktionssystem (erzieherische Massnahmen) für unbegleitete jugendliche Asylsuchende zu schaffen.**

## **5. Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Sicherheitsraum) - Artikel 25b AsylG (neu)**

Die vorübergehende bzw. kurzfristige Festhaltung<sup>27</sup> in einem Sicherheitsraum im BAZ soll bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden bei asylsuchenden Personen zur Anwendung kommen, die durch ihr Verhalten sich oder andere ernsthaft und akut gefährden oder im Begriff sind, einen grossen Sachschaden<sup>28</sup> zu verursachen. Die Kommission betont, dass das Sicherheitspersonal im BAZ eine asylsuchende Person, die sich oder andere ernsthaft gefährdet, nur dann in einem Sicherheitsraum festhalten soll, wenn keine weniger einschneidenden, aber ebenso wirksamen Sicherheitsmassnahmen zur Verfügung stehen.

Der Einschluss einer asylsuchenden Person in einem Sicherheitsraum des BAZ durch privates Sicherheitspersonal während bis zu zwei Stunden berührt nach Auffassung der Kommission nicht nur das **Recht auf Bewegungsfreiheit, sondern das Recht auf Freiheit und Sicherheit (insbesondere das Recht auf Schutz vor willkürlicher Freiheitsentziehung)**.<sup>29</sup> Asylsuchende Personen sind bereits durch die Anwesenheitspflicht im BAZ während bis zu 16 von 24 Stunden in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt.<sup>30</sup> Der Sicherheitsraum ist zudem typischerweise ein Raum ohne Fenster und Tageslicht, ohne Toilette, ohne Wasseranschluss und ohne Sitz- oder Liegemöglichkeit. Ein Sicherheitsraum ist mit einer Sicherheitstür mit Sichtfenster, einer Gegensprechanlage mit Alarmknopf und einem Videoüberwachungssystem ausgestattet. Er ähnelt in seiner Gestaltung (nicht in seinem Zweck) einer Disziplinarzelle<sup>31</sup> in einer Justizvollzugsanstalt.

**Die Kommission verweist auf ihre Empfehlung an das SEM, die Infrastruktur in den Sicherheitsräumen zu verbessern, z.B. durch die Bereitstellung von Sitzgelegenheiten und den Zugang zu Trinkwasser (in geeigneter Form).**<sup>32</sup>

Art. 25b Abs. 5 AsylG (neu) sieht vor, dass Minderjährige ab 15 Jahren durch private Sicherheitsmitarbeitende kurzfristig bis zu zwei Stunden im Sicherheitsraum des BAZ festgehalten werden können. In der Praxis betrifft dies vor allem unbegleitete asylsuchende Jugendliche. Jugendliche ohne Begleitung ihrer Eltern sind gemäss UNO-

<sup>27</sup> Art. 25b AsylG verwendet den Begriff «vorübergehende Festhaltung», während Art. 6 lit. a ZAG das «das kurzfristige Festhalten von Personen» als polizeiliche Massnahme definiert.

<sup>28</sup> Art. 144 Abs. 3 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB). Siehe BGE 136 IV 117.

<sup>29</sup> Siehe dazu European Court of Human Rights, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights (updated 30 April 2022), Ziff. 1-16. Auszug: «Der Unterschied zwischen Bewegungseinschränkungen, die so schwerwiegend sind, dass sie in den Bereich eines Freiheitsentzuges [Artikel 5 EMRK] fallen, und blossen Freiheitsbeschränkungen [insb. der Bewegungsfreiheit], ist eine Frage des Grades oder der Intensität und nicht eine Frage der Art oder des Inhalts [der Massnahme].» (Übersetzung NKVF).

<sup>30</sup> Art. 17 Abs. 2 EJPD VO.

<sup>31</sup> Disziplinarzellen im Justizvollzug verfügen in der Regel über eine Sitz- und Liegegelegenheit, Wasserzugang und eine Toilette.

<sup>32</sup> NKVF, Bericht Bundesasylzentren 2021-2022, Ziff. 277.



Kinderrechtsausschuss besonders vulnerabel.<sup>33</sup> Viele von ihnen haben auf ihrem Weg in die Schweiz physische, psychische, sexualisierte und andere Formen von Gewalt erlebt.<sup>34</sup> **Die Kommission empfiehlt deshalb dringend, in Art. 25b Abs. 5 AsylG (neu) die kurzfristige Festhaltung nicht nur bis zum 15. sondern bis zum 18. Lebensjahr auszuschliessen. Zudem sollten in Art. 25b Abs. 5 AsylG (neu) auch schwangere Frauen und andere verletzte Personen explizit von der Sicherungsmassnahme der kurzfristigen Festhaltung ausgenommen werden.**

## **6. Übertragung Sicherheitsaufgaben an private Sicherheitsunternehmen – Art. 25c AsylG (neu)**

Die Kommission hat die kritische Analyse des externen Untersuchungsberichts von Alt-Bundesrichter N. Oberholzer zur Auslagerung von Sicherheitsaufgaben an private Anbieter zur Kenntnis genommen. Sie begrüsst die Empfehlung an das Staatssekretariat für Migration (SEM), zu prüfen, ob und in welchem Umfang Sicherheitsaufgaben im BAZ (insbesondere Logen- und Ordnungsdienst in den Unterkünften) weiterhin an private Sicherheitsdienstleister übertragen werden sollen.<sup>35</sup> **Aufgrund der Erfahrungen aus den Kontrollbesuchen beurteilt die Kommission die Delegation von polizeilichen Massnahmen und polizeilichem Zwang in den BAZ an private Dritte zunehmend kritisch.**

Freundliche Grüsse

Für die Kommission:

Martina Caroni  
Präsidentin

---

<sup>33</sup> UN-KRK, Allgemeine Bemerkung Nr. 6 betreffend die Behandlung von unbegleiteten und getrennten Kindern ausserhalb ihres Herkunftslandes, 1. September 2005, CRC/GC/2005/6 (UN-CRC, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6), Ziff. 1. Siehe auch SODK, Empfehlungen unbegleitete Kinder und Jugendliche und SSI Schweiz, Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, S. 21.

<sup>34</sup> Siehe dazu detailliert Save the Children, Violence against refugee and migrant children, insb. Ziff. 87. Siehe auch SSI Schweiz, Handbuch zur Betreuung unbegleiteter Minderjähriger, S. 22.

<sup>35</sup> N. Oberholzer, S. 60-65.

**Per Mail**

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Datum 3. Mai 2023  
Kontakt Matthias Fluri  
Telefon 079 359 01 61  
E-Mail matthias.fluri@vssu.org

## **Stellungnahme zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der VSSU – *Verband Schweizerisches Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen* vertritt die Interessen der Unternehmen in der Sicherheitsbranche. Mehrere seiner Mitglieder – darunter die beiden grössten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen der Schweiz, nämlich die Securitas AG sowie die Protectas SA – erbringen für das SEM wichtige Sicherheitsdienstleistungen in den Bundesasylzentren.

Dementsprechend erstaunlich ist, dass der VSSU vom EJPD nicht in der Liste der Vernehmlassungsadressaten geführt wird und damit auch nicht zur Stellungnahme eingeladen wurde. Dies gilt umso mehr, als mit der Gesetzesänderung ja auch dem wichtigen Entscheid des Bundesgerichts vom 17. Dezember 2021 i.S. Securitas AG<sup>1</sup> (BGE 148 II 218) Rechnung getragen werden soll. Auch wenn der VSSU nicht zur Stellungnahme eingeladen worden ist, will er mit vorliegender Stellungnahme die Sicht der privaten Sicherheitsdienstleistungsbranche einbringen, dies wie folgt:

Gemäss dem erläuternden Bericht sollen mit der Änderung die Aufgaben des SEM und deren Übertragung an Dritte auf Gesetzesstufe geregelt werden. Dagegen ist aus unserer Sicht nichts einzuwenden.

Geklärt werden muss aber zwingend auch die Rolle, welche diesen Dritten im Rahmen der übertragenen Aufgaben zukommen soll. Das Bundesgericht hat in seinem oben angeführten Entscheid explizit offengelassen, ob Dritte bei der Erfüllung von übertragenen Aufgaben aufgrund des engen Handlungsspielraums auch als Verwaltungshelfer angesehen werden können (BGE 148 II 218 E. 6.3).

Aus Sicht des VSSU zeigen Elemente der Vorlage – etwa Art. 25c Abs. 2 lit. d E-AsylG, wonach Dritte den Vollzug von Disziplinar massnahmen und die vorübergehende Festhaltung unterstützen sollen, und auch Art. 25c Abs. 4 E-AsylG, der die Aufsicht und Kontrolle dem SEM zuweist – in Richtung Dritte als Verwaltungshelfer. Konsequenz daraus ist folgerichtig dann auch die Verantwortlichkeit des Bundes. Denn Handlungs- und Gestaltungskompetenz des Bundes ohne gleichzeitige Übernahme der Verantwortung ginge nicht auf. Dementsprechend bitten wir den Bundesrat bzw. das EJPD um einen entsprechenden Vorschlag, der die Verantwortlichkeit in diesem Sinne spezialgesetzlich dem Bund zuweist.

---

<sup>1</sup> Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Securitas AG, Schweizerische Bewachungsgesellschaft, Beschwerdeführerin, gegen A. und Eidgenössisches Finanzdepartement.

Ganz grundsätzlich muss geklärt werden, gegen wen (tatsächlich oder allenfalls auch nur angeblich) Geschädigte (bspw. Asylbewerber/innen) ihre Ansprüche auf Schadenersatz und Genugtuung richten können bzw. müssen. Sollen diese Ansprüche in Anwendung der Grundsätze des Verantwortlichkeitsgesetzes des Bundes (VG) gegen den Staat (vorliegend den Bund) oder aufgrund der Spezialbestimmung von Art. 19 VG gegen das private Sicherheitsdienstleistungsunternehmen gerichtet werden? Und wer trägt die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege für die gesuchstellenden Asylbewerber/innen? Ist es der Bund oder das private Sicherheitsdienstleistungsunternehmen? Genau an dieser Frage hat sich der Fall, der dann mit BGE 148 II 218 entschieden worden ist, eigentlich entzündet. Die Securitas AG erachtete nämlich das Institut der unentgeltlichen Rechtspflege als genuin staatliche Aufgabe, für welche der Staat im Sinne der Allgemeinheit aufzukommen hat, und lehnte folgerichtig die Übernahme dieser Kosten ab. Das Bundesgericht hat im erwähnten Entscheid den Bund als direkt haftbar sowie auch als für die unentgeltliche Rechtspflege zuständig erklärt.

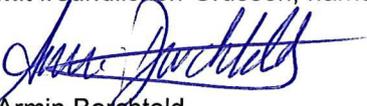
Dem VSSU liegt viel an Rechtssicherheit. Eine klare Rechtslage fördert nicht nur die Aufgabenerfüllung der privaten Sicherheit, sondern bietet auch möglichen Gesuchstellern bei Staatshaftungsverfahren Rechtsgarantien und Orientierung. Der vorliegende Änderungsvorschlag trägt diesem Punkt aber zuwenig bzw. keine Rechnung. Dementsprechend ist die Vorlage zu überarbeiten bzw. mit einer klaren Regelung zur Haftung entsprechend der obigen Ausführungen zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen.

Bei Rückfragen oder für allfällige Informationen steht Ihnen der Unterzeichnende gerne wie folgt zur Verfügung:

Matthias Fluri, Generalsekretär  
Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen, VSSU  
079 359 01 61 / matthias.fluri@vssu.org

Mit freundlichen Grüßen, namens des VSSU



Armin Berchtold  
Präsident



Matthias Fluri  
Generalsekretär

**zweifach, je einmal als Word- und PDF-Version**

**Kopien an**      **KDK, KKJPD und KPKS**  
**Schweizerischer Arbeitgeberverband**  
**Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)**

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Eingereicht per E-Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 3. Mai 2023

## **Stellungnahme von AvenirSocial zur Änderung des Asylgesetzes: Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider,  
Sehr geehrte Damen und Herren

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen rund 4'000 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeanimation, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitsagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir engagieren uns für die Verwirklichung der Menschenrechte sowie der Chancengerechtigkeit. Dieses Engagement bedingt unsere Teilnahme an der vorliegenden Vernehmlassung.

Aus fachlicher Sicht lehnen wir die vorgeschlagene und in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesänderung ab, da sie in unseren Augen nicht erlaubt, systemische Gewalt in den Bundeszentren zu verhindern. Nichtsdestotrotz möchten wir nachfolgend auf gewisse Elemente eingehen, da manche Bestimmungen der vorliegende Gesetzänderung besonders besorgniserregend sind. Wird der Vorschlag so umgesetzt, befürchten wir, dass die problematische Praxis der Gewaltanwendung neu sogar auf Gesetzebene legitimiert würde.

### **Allgemeine Rückmeldung**

Im Frühling 2021 hatten einzelne Medien und Nichtregierungsorganisationen den Vorwurf erhoben, in den Zentren des Bundes komme es zu Gewaltanwendung gegenüber asylsuchenden Menschen durch Mitarbeitende der Sicherheitsdienste. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) hat deshalb Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer die Gewährleistung der Sicherheit in den Zentren des Bundes untersucht.

Aus unserer Sicht verhindert die vorgeschlagene Gesetzesänderung keineswegs Gewaltvorfälle in Bundeszentren. Wir bedauern besonders, dass das SEM mit der

Aussage Oberholzers, dass «in den Zentren keine systematische Gewalt angewandt wird», zufrieden stellt. Nur schon die gemeldeten und untersuchten Gewaltvorwürfe gegenüber asylsuchenden Menschen wiegen schwer. Aus der täglichen Arbeit und vom Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen wissen wir, dass es zu weiteren Vorfällen gekommen ist, ohne dass die betroffenen Personen Beschwerde erhoben hätten. Sei es aus Angst vor negativen Konsequenzen in Bezug auf ihr laufendes Asylverfahren, das von der gleichen Behörde geführt wird, an die sie sich hätten wenden müssen, sei es wegen fehlender Gelegenheit oder fehlenden Mitteln.

Gewalt wird in den Bundeszentren nicht *systematisch* ausgeübt, d.h nicht nach Plan und konsequent. Dass die Gewalt in den Asylbundeszentren nicht *systematisch* ist, ist eine absolute Minimalanforderung, und man darf den *systemischen* Charakter dieser Gewalt nicht ausblenden.

Die Gewalt in den Asylbundeszentren ist in dem Sinne *systemisch*, dass sie durch strukturelle Gegebenheiten ermöglicht und sogar gefördert wird. Die Art, wie der Alltag in den Bundeszentren geführt wird, wie es zum Beispiel im Betriebskonzept zu lesen ist, zeigt, dass asylsuchende Menschen vor allem als potenziell gefährlich und nicht als geflüchtete Menschen mit traumatischen Erlebnissen betrachtet werden. Aus Sicht des Berufsverbandes hindert eine solche Haltung, dass Soziale Arbeit professionell ausgeübt wird. Es muss im Auge behalten werden, dass die primäre Aufgabe jedes Aufnahmesystems die Gewährleistung von körperlicher und psychischer Unversehrtheit darstellt. Nur auf dieser Grundlage ist die Realisierung der Grundrechte der betroffenen Menschen realisierbar.

Damit Bundeszentren keine Orte der Gewalt mehr sind, braucht es eine grundlegend neue Überlegung des Unterbringungskonzepts sowie des Verfahrensablaufs und der Organisation im Asylbereich. Das Mandat an Altbundesrichter Oberholzer, ein externes Audit durchzuführen und von ihm die Formulierung von Empfehlungen zu verlangen, war ein erster wichtiger Schritt. Allein schon die konsequente Umsetzung der 12 Empfehlungen von Niklaus Oberholzer würden eine Verbesserung der Lebensbedingungen in den Bundeszentren und damit eine bessere Einhaltung der Grund- und Menschenrechte von Geflüchteten erlauben.

Dass für das SEM die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im vorliegenden Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen, ist enttäuschend. Vielmehr werden Asylsuchende als potenziell gefährlich dargestellt und wodurch Sicherheits- und Polizeimassnahmen erforderlich gemacht oder gerechtfertigt werden. Dies seitens Bundes kritisch zu hinterfragen wäre ein wichtiger Schritt, um die systemische Gewalt in den Bundeszentren zu bewältigen.

**Im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften müssen eine professionelle Betreuung durch ausgebildete Fachpersonen, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag ohne Einschränkung der Grund- und Menschenrechte stehen.** Zudem sollten Asylsuchenden nicht in abgelegenen Sammellagern, sondern in wohnlichen Unterkünften von überschaubarer Grösse, in den Stadtzentren, in unmittelbarer Nähe der übrigen Gesellschaft untergebracht werden. Nur so kann eine würdige und grundrechtskonforme Aufnahme von schutzbedürftigen Personen in der Schweiz ermöglicht werden. Jede andere Unterbringungsart birgt im Keim gewalttätige Auseinandersetzungen zum Schaden höchst vulnerabler Personen und legitimiert diese.

## Rückmeldungen zu einzelnen Artikeln

### 3 Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)

Nach Ansicht von AvenirSocial sollten Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht, dass die Person einen der gesuchten Gegenstände – namentlich Waffen, weitere gefährliche Gegenstände oder Drogen sowie alkoholische Getränke – mit sich führt, durchgeführt werden dürfen, und dieser Grundsatz sollte im AsylG verankert werden. Sofern ein konkreter Verdacht eine körperliche Durchsuchung unter den Kleidern oder im Intimbereich erforderlich macht, ist diese nur im Beisein von medizinischem Personal durchzuführen. Ausserdem muss allen Asylsuchenden ein Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person eingeräumt werden.

Die Durchsuchung der Personen für die Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren (Abs.1 Bst. a) oder von verfahrensrelevanten Unterlagen und Beweismitteln (Abs.1 Bst. a) betrachtet AvenirSocial als unangemessen. Die Asylsuchende sollten jederzeit in der Lage sein, die eigenen Dokumente ihren Rechtsbeiständen und Anwält\*innen vorzulegen.

### 4 Aufgaben des SEM beim Betrieb der Zentren des Bundes und der Unterkünfte an den Flughäfen (Art. 25 E-AsylG)

#### 4.1 Aufgaben des SEM (Absatz 1)

Wie im erläuternden Bericht erwähnt, umfasst die Liste die Hauptaufgaben des SEM und ist nicht abschliessend. Aus Sicht von AvenirSocial müsste **der Zugang zur medizinischen Versorgung** ebenfalls in dieser Liste enthalten sein. Diese wichtige Aufgabe ist im Gesetzesentwurf als Aufgabe, die das SEM Dritten übertragen kann, ausdrücklich erwähnt (vgl. Art. 25c Abs. 1 Bst. c E-AsylG). Die medizinische Grundversorgung darf keinesfalls an private, gewinnorientierte Unternehmen übertragen werden. Die Gefahr ist zu gross, dass nötige medizinische Handlungen Asylsuchenden aus Spargründen verweigert werden.

Vorschlag Absatz 1: Das SEM ist zuständig für die Sicherstellung ... Der Betrieb umfasst insbesondere:

**d. den Zugang der Asylsuchenden zur medizinischen Versorgung.**

#### 4.2 Anwendung von Zwang (Absatz 2)

Die Anwendung von Zwang muss auf Fälle beschränkt werden, in denen eine unmittelbare Gefahr gegenüber einer Person droht. Die Anwendung von Zwang für Disziplinar massnahmen oder zur Durchsuchung ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem Klima der Gewalt, das Eskalationen fördert. Auf Konflikte und/oder Sachbeschädigungen muss immer deeskalierend reagiert werden. Eine Ausbildung zur Deeskalation muss bei jeder Sicherheitskraft stattfinden.

#### 4.3 Verweis auf ZAG (Absatz 3)

AvenirSocial begrüsst insbesondere das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen explizit zu untersagen**, was unabdingbar ist. Nach Ansicht von AvenirSocial **muss der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen untersagt sein**.

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen muss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit unterstehen und muss in einem Bericht schriftlich dokumentiert werden.

### 5 Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)

AvenirSocial begrüsst, dass mit Art. 25a eine gesetzliche Grundlage für Disziplinar massnahmen geschaffen wird. Die Kompetenz zur Verhängung von

Disziplinarmaßnahmen muss gemäss Empfehlung von Niklaus Oberholzer dem SEM zugeschrieben sein.

### **5.1 Umstände, die zur Verhängung einer Disziplinarmaßnahme führen können (Absatz 1)**

Laut Art. 25a Abs. 1 kann das SEM Disziplinarmaßnahmen anordnen. Im erläuternden Bericht wird verstärkt, dass die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen immer durch Mitarbeitende des SEM erfolgt. Dies würde voraussetzen, dass in allen Bundesasylzentren rund um die Uhr SEM-Mitarbeitende vor Ort sind, was AvenirSocial begrüßen würde.

Eine transparente und verständliche Information der Asylsuchenden bezüglich Disziplinarmaßnahmen und Beschwerdemöglichkeiten ist zentral. Zudem empfiehlt AvenirSocial, dass sich Disziplinarmaßnahmen auf Erwachsene beschränken. Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit ausgebildeten Sozialpädagog\*innen festgelegt werden.

### **5.2 Verschiedene Arten von Massnahmen (Absatz 2)**

Absatz 2 enthält eine Liste der Disziplinarmaßnahmen, die gegenüber Bewohner\*innen der BAZ angeordnet werden können. Ein wesentlicher Teil dieser Liste ist nach Auffassung von AvenirSocial zu streichen. Der Ausschluss von einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm erscheint unangemessen.

Die Einschränkung von sozialen Leistungen als disziplinarische Massnahme ist nicht verhältnismässig. Es handelt sich um Leistungen, die Grundbedürfnisse abdecken. Ausserdem hat die NKVF in ihren Berichten betont, dass die Verweigerung von Taschengeld keine sinnvolle oder angemessene Disziplinarmaßnahme darstellt, da sie zumeist erst einige Tage nach dem zu sanktionierenden Verhalten erfolgt und häufig zu Konflikten führt. Bst. c ist zu streichen.

Bst. d ist unklar formuliert. Wo sollte die Person in einem solchen Fall übernachten? Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet wird, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Nicht alle BAZ verfügen über eine solche Infrastruktur. Aufgrund der Unklarheit, muss Bst. d gestrichen werden.

### **5.3 Ausgestaltung der Anordnung einer Massnahme (Absatz 3)**

Die neue Verfahrensgarantien sind zu begrüßen, vor allem, die Möglichkeit nach rechtlichem Gehör. Wichtig ist dabei, dass alle Entscheide schriftlich begründet und in einer Sprache, die für die betroffene Person verständlich ist, eröffnet werden. Ausserdem müssen alle angeordneten Disziplinarmaßnahmen in einem Register aufgeführt werden, was eine unabhängige Kontrolle erlauben kann, durch die NKVF, zum Beispiel.

### **5.4 Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens (Absatz 4)**

Im vorgeschlagenen Absatz 4 wird nicht klar, wer die Beschwerdeinstanz im SEM ist. Ausserdem muss die Beschwerdeinstanz zwingend vom SEM unabhängig sein. Und Asylsuchenden muss systematisch und klar verständlich kommuniziert werden, dass sie Beschwerde einreichen und wie sie das tun können.

## **6 Vorübergehende Festhaltung zur Abwendung unmittelbarer Gefahr (Art. 25b E-AsylG, bisher Art. 29a EJPd-VO)**

### **6.1 Verhältnismässigkeit und Prüfung der Rechtmässigkeit einer vorübergehenden Festhaltung**

Geklärt wird im Vorschlag, dass es dafür eine ernste, unmittelbar drohende Gefahrensituation braucht. Diese darf nicht anders abwendbar sein als durch eine vorübergehende Festhaltung. Gemäss Entwurf wird sie auf Anordnung des SEM von beauftragten Dritten durchgeführt, was

Alt-Bundesrichter Oberholzer explizit nicht empfiehlt. Aus unserer Sicht ist das unangemessen und der Empfehlung Oberholzers ist zu folgen.

Unklar ist zudem, welche «weiteren zuständigen Stellen» allenfalls informiert werden sollen. Im Gesetz ist eine abschliessende Aufzählung der zu benachrichtigenden Stellen vorzusehen. Hinsichtlich der «geeigneten Ausbildung» werden die anzustrebenden Standards nicht ausformuliert, obwohl Oberholzer ausführlich auf den Unterschied zwischen polizeilicher Ausbildung und derjenigen von Sicherheitsangestellten hinweist.

## **6.2 Bedingungen einer Festhaltung und Überwachung**

Verlangt werden muss, dass die vorübergehende Festhaltung das letzte Mittel in einem Konflikt darstellt. Es muss vorgeschrieben werden, dass vor einer solchen Festhaltung ein Gespräch mit der betroffenen Person stattfinden und die Festhaltung angedroht werden muss. Das kann allenfalls zur Deeskalation beitragen.

## **6.3 Vorübergehende Festhaltung Minderjähriger**

Weiter muss die vorläufige Festnahme nicht nur bis zum Alter von 15 Jahren, sondern bis zur Volljährigkeit untersagt sein. Dies ergibt sich bereits aus der [Kinderrechtskonvention](#) der UNO, namentlich in Artikel 37.

## **7 Übertragung von Aufgaben der Unterbringung und Betreuung sowie Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen (Art. 25c E-AsylG)**

### **7.1 Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (Absatz 2)**

Die Übertragung von Aufgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung an private Dienstleistungserbringer ist nach Auffassung von AvenirSocial problematisch und wir lehnen sie ab. Der Bericht von Alt-Bundesrichter Oberholzer hält fest, dass das Geschäftsfeld privater Sicherheitsdienstleistungserbringer nicht auf die Betreuung vulnerabler Personen, sondern auf den Personenschutz, die Objektbewachung und den Ordnungsdienst ausgerichtet ist. AvenirSocial ist deshalb der Auffassung, dass in den Bundesasylzentren auf den Einbezug privater Sicherheitskräfte verzichtet werden muss.

Es braucht zudem eine klare Gesetzgrundlage für die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen, die sich gegen asylsuchende Personen richten. Sogar wenn diese nur von Mitarbeiter\*innen des SEM vorgenommen werden, geschehen regelmässig exzessive gewalttätige Übergriffe in die Grund- und Menschenrechte, wie es zum Beispiel immer wieder bei Zwangsausschaffungen geschieht. Den besten Schutz der Grundrechte garantiert nicht ein grosses Polizeiaufgebot, sondern ein erhöhter Betreuungsschlüssel, somit mehr und besser ausgebildetes Betreuungspersonal, welches aus Sicht des Berufsverbandes Fachpersonen der Sozialen Arbeit sein sollten.

Deswegen darf nicht die Zwanganwendung im Mittelpunkt eines Sicherheits- und Betriebskonzepts stehen. Wie einleitend erwähnt wurde, müssen im Fokus aller Überlegungen und Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften eine professionelle Betreuung, sinnvolle Beschäftigung, niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und eine würdige Gestaltung des Alltags ohne Einschränkungen der Grund- und Menschenrechte stehen. Der Betreuungsschlüssel muss viel stärker erhöht und auf Sozialarbeit ausgerichtet sein. Damit kann sogar Sicherheitspersonal eingespart werden.

### **7.2 Anforderungen an beauftragte Dritte (Abs. 3 bis 5) und Abgeltung der Kosten (Abs. 7, letzter Satz)**

Dass solche im Gesetz vorgesehen werden, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Für die inhaltlichen Anforderungen verweisen wir auf die diesbezüglichen Überlegungen im Bericht von Niklaus Oberholzer.

### **7.3 Seelsorgerische Tätigkeiten (Abs. 2 Bst. b)**

In Absatz 2 Bst. C wird der Verweis auf die Seelsorge gemacht, wobei sie der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung untergeordnet wird. Wir erachten das als unangemessen. Zwar wird der Wert von Seelsorge für die Konfliktprävention anerkannt, doch darf die Seelsorge nicht instrumentalisiert werden und muss unabhängig bleiben. Die Seelsorge muss eher als ein Mittel gesehen, das die Glaubensfreiheit ermöglicht, die in der Verfassung verankert ist.

## **8 Weitere Änderungen des AsylG**

### **8.1 Kompetenz des EJPD betreffend Verordnungen (Art. 25d E-AsylG)**

Die explizite Kompetenzzuweisung an das EJPD als Verordnungsgeber begrüßen wir.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüßen,



Annina Grob  
Co-Geschäftsleiterin



Tobias Bockstaller  
Verantwortlicher Fachliche Grundlagen

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



Staatssekretariat für Migration  
SEM  
Quellenweg 6  
Wabern

Bern, 3. Mai 2023

**VERNEHMLASSUNGSANTWORT: ÄNDERUNG DES ASYLGESETZES (ASYLG): SICHERHEIT UND BETRIEB IN DEN ZENTREN DES BUNDES**

Sehr geehrte Damen und Herren

Amnesty International bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG).

In einem Bericht von 2021<sup>1</sup> hat Amnesty International Misshandlungen durch Mitarbeitende der vom Staatssekretariat für Migration (SEM) beauftragten privaten Sicherheitsfirmen Securitas AG und Protectas AG in den Bundesasylzentren (BAZ) dokumentiert und aufgrund der festgestellten strukturellen Versäumnisse der Behörden in den Bundesasylzentren Empfehlungen an das SEM formuliert.

Amnesty International begrüsst die Bemühungen des SEM, darunter die Umsetzung eines Gewaltpräventionskonzeptes, den Einsatz von Konfliktpräventionsbetreuenden, sowie die Schaffung einer Meldestelle im Rahmen eines Pilotprojektes. Es ist grundsätzlich erfreulich, dass das SEM im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung festhält, wie wichtig persönliches Wohlbefinden und die Förderung der psychischen Gesundheit für die Gewaltprävention sind. Fokus aller Massnahmen bezüglich Gewaltprävention in Kollektivunterkünften sollten zudem eine professionelle Betreuung, ein niederschwelliger Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein würdiger Alltag in Einhaltung der menschenrechtlichen Respektierungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten sein.

Amnesty International bedauert deshalb, dass die Sicherheits- und Schutzbedürfnisse der Asylsuchenden im Entwurf nicht im Mittelpunkt stehen und viele der Forderungen aus dem Bericht von Amnesty International bisher noch nicht konkret und umfassend umgesetzt wurden.

In Folgenden werden ausgewählte Artikel des Gesetzesentwurfs auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten untersucht. Es wird nicht beabsichtigt, alle menschenrechtlich relevanten Fragen, die der Entwurf aufwirft, umfassend zu prüfen. Vielmehr soll die vorliegende Eingabe das Vernehmlassungsverfahren unterstützen, indem sie einige der wichtigsten Aspekte hervorhebt und die Beobachtungen und Empfehlungen von Amnesty International hierzu darlegt. Die Selektion der angesprochenen Aspekte impliziert nicht, dass die Organisation alle anderen Vorschriften vorbehaltlos akzeptiert.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, «'Ich verlange nur, dass sie Asylsuchende wie Menschen behandeln'. Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren», Mai 2021.

## 1. Allgemeine Bemerkungen

Aus juristischer und praktischer Sicht schaffen die vorgeschlagenen Änderungen des AsylG die gesetzlichen Grundlagen für Praktiken, die in den Bundesasylzentren bereits teilweise angewendet werden. Angesichts der Schwere der mit diesen Massnahmen verbundenen Grundrechtseingriffe ist es wichtig, über **einen klaren Rechtsrahmen** zu verfügen, **der die Anwendung der Massnahmen regelt und eingrenzt** sowie **die Rechte der potenziell betroffenen Personen stärkt** und **effektiv schützt**. Amnesty International ist der Ansicht, dass die fraglichen Massnahmen nur in sehr wenigen Fällen gerechtfertigt sind. Der Gesetzesentwurf sollte deshalb den **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** explizit festhalten. Ausserdem ist ein effektiver **Beschwerdeweg** zu spezifizieren und das Bereitstellen der **Informationen** für die Asylsuchenden in verständlicher Sprache – insbesondere in Bezug auf die Beschwerde – sicherzustellen.

Amnesty International erachtet es zudem als wichtig, ein **Berichts-, Überwachungs- und Kontrollsystem** zu entwickeln und rechtlich zu verankern. Neben den bestehenden unabhängigen externen Kontrollmechanismen bedarf es einer Stärkung des Schutzes und der zentralen Überwachung der Bundesasylzentren durch ein zuverlässiges, regelmässiges und proaktives Monitoring und die Ernennung von Verantwortlichen, die den Menschenrechtsschutz der Asylsuchenden in den Bundesasylzentren garantieren.

## 2. Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Dritte (Art. 25c E-AsylG)

Amnesty International begrüsst es, dass die Grundsätze der Übertragung der Sicherheitsaufgaben rechtlich geregelt werden sollen und die **Anforderungen** für diese Unternehmen sowie eine **eindeutige Verantwortung des SEM im Hinblick auf die Qualitätskontrolle und die Ausbildung des Personals** eingeführt wird. Wie bereits im Bericht von 2021 erwähnt, fordert Amnesty International, dass **strengere Anforderungen in Bezug auf Qualitätsstandards und Schulungen - einschliesslich Menschenrechtsstandards - in die Verträge mit privaten Sicherheitsdienstleistern** in Bundesasylzentren integriert werden. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Sicherheitsunternehmen **erfahrenes und qualifiziertes Sicherheitspersonal anstellen** und dieses **spezifisch und gründlich mit Blick auf ihre Einsätze in den Bundesasylzentren schulen**. Amnesty International fordert zusätzlich **klare gesetzliche Vorgaben bezüglich der Inhalte der Aus- und Weiterbildungen** insbesondere im Hinblick auf die praktische Umsetzung und den Schutz der Menschenrechte. Zudem müssen für die Gewährleistung der **Rechenschaftspflicht, effektive Aufsichtsstrukturen und ein proaktives Monitoring** vorgesehen werden.

Der Verweis auf die **Seelsorge** in einem Absatz, der die Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung betrifft, ist aus Sicht von Amnesty International unangebracht. Auch wenn die Seelsorge zum guten Zusammenleben in den Bundesasylzentren beitragen kann, sollte sie ihre Aufgabe unabhängig ausführen können und **nicht zum Zweck der Gewaltprävention instrumentalisiert werden**.

## 3. Durchsuchung (Art. 9 E-AsylG)

Im Gesetz sollte der Grundsatz verankert werden, dass **Durchsuchungen nur bei konkretem Verdacht** auf Mitführung verbotener Gegenstände – namentlich Waffen, verbotene Drogen und alkoholische Getränke – durchgeführt werden. Amnesty spricht sich gegen die Einziehung von Dokumenten und Beweismitteln für das Asylverfahren aus. Sollte eine Einziehung doch eingeführt werden, müsste zumindest eine **Beschwerdemöglichkeit** vorgesehen werden.

Die Frage des Geschlechts der durchsuchenden Person ist ebenfalls wichtig. Das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) sieht vor, dass die Durchsuchung von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen wird (vgl. Art. 20 ZAG). Bei LGBTIQ+ Personen sowie Opfern von sexueller Gewalt ist dies jedoch problematisch. Im Sinne der Gleichbehandlung sollte allen Asylsuchenden, auf Anfrage, ein **Wahlrecht bezüglich des Geschlechts der durchsuchenden Person** eingeräumt werden.

#### 4. Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen in den BAZ (Art. 25 E-AsylG)

Der Bundesrat will im AsylG die Möglichkeit festschreiben, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen in den BAZ anzuwenden, um die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Dabei soll das Zwangsangwendungsgesetz (ZAG) zur Anwendung gelangen.

Aus Sicht von Amnesty International sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Zwang jedoch zu breit formuliert. Die Anwendung von Zwang sollte sich auf Fälle beschränken, in denen dies der Abwehr **einer ernststen, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität einer Person** dient.

Die Anwendung körperlicher Gewalt zwecks Vollzugs einer Disziplinar massnahme ist unverhältnismässig (Art. 9 Abs. 2 ZAG) und zählt nicht zu den Fällen, welche die Anwendung von Zwang gemäss Art. 9 Abs. 1 ZAG rechtfertigen. Auch die Anwendung von Zwang für die Durchsetzung der Durchsuchung ist im Kontext der BAZ nicht notwendig und daher unverhältnismässig. Folglich ist die **Anwendung von Zwang bei einer Durchsuchung oder der Durchführung einer Disziplinar massnahme zu verbieten**.

Amnesty International begrüsst das Vorhaben, **den Einsatz von Waffen ausdrücklich zu verbieten**. Durch den Verweis auf das ZAG wäre es aber möglich, dass das SEM – oder die Dienstleister, denen es diese Aufgaben überträgt – Handschellen und andere Fesselungsmittel, Diensthunde sowie Pfefferpräparate einsetzt.<sup>2</sup> Diese Hilfsmittel (mit Ausnahme von Pfeffergel) werden derzeit nicht in den BAZ eingesetzt und sind auch nicht notwendig. Zudem ist eine Ad-hoc-Ausbildung des Sicherheitspersonals im Umgang mit diesen Einsatzmitteln nicht ausreichend. Handschellen wie jegliche Fesselungsmittel und chemische Einsatzmittel bergen eine imminente Gefahr für die Betroffenen und ein Missbrauchspotential und können daher unter Umständen zu ernsthaften Verletzungen der sogar zum Tod führen. Ihre Anwendung muss daher auf besondere und konkrete Ausnahmesituation und entsprechend geschultes Einsatzpersonal beschränkt werden. Deshalb sollte **der Einsatz von Hilfsmitteln wie Handschellen, Fesselungsmitteln, Diensthunden oder Pfefferspray analog zum Einsatz von Waffen in den BAZ untersagt sein**.

Jede Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen untersteht zudem dem **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** gemäss Art. 9 Abs. 2 und 3 ZAG. Des Weiteren sollte **jeder Einsatz von Zwang in einem Bericht schriftlich festgehalten** und die **Verhältnismässigkeit des Einsatzes unabhängig überprüft** werden. Konkret wäre indes sicherzustellen, dass diese Berichte die Fakten und den Eingriff objektiv darstellen und auch die Perspektive der Asylsuchenden und der Zeug\*innen und nicht nur die Perspektive des Sicherheitspersonals beschreiben.<sup>3</sup>

#### 5. Disziplinar massnahmen (Art. 25a E-AsylG)

Amnesty International stellt grundsätzlich fest, dass die Vorlage keine spezifischen Verhaltensweisen definiert, die zu einer Disziplinar massnahme gegen Bewohner der BAZ führen könnten. Diese sind indes im erläuternden Bericht spezifiziert, und es ist vorgesehen, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) auf dem Verordnungsweg Bestimmungen in diesem Sinne erlässt (vgl. Art. 25d Bst. f E-AsylG). **Die Verhaltensweisen**, die die Verhängung einer Disziplinar massnahme rechtfertigen, müssen in der Verordnung **auf transparente Weise dargelegt werden**. Es ist auch wesentlich, dass **Asylsuchende von Anfang an über die Möglichkeit einer Disziplinar massnahme**, über die Verhaltensweisen, die sanktioniert werden

---

<sup>2</sup> Art. 16 ZAG sieht jedoch vor, dass der Bundesrat die Liste der *für die jeweiligen Aufgaben* zugelassenen Hilfsmittel und Waffen erlässt.

<sup>3</sup> Vgl. Amnesty International, „Ich verlange nur, dass Sie Asylsuchende wie Menschen behandeln“: Menschenrechtsverletzungen in Schweizer Bundesasylzentren, Mai 2021 (insbesondere S. 18 und S. 21); siehe auch Niklaus Oberholzer, Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, 30. September 2021, S. 75 ff.

können, über die Modalitäten der Verhängung und Durchführung einer solchen Disziplinar massnahme, sowie über Beschwerdemöglichkeiten **informiert werden**.

**Derartige Massnahmen sollten auf Erwachsene beschränkt werden.** Für Minderjährige sind pädagogische Massnahmen angemessener, die in Abstimmung mit Sozialpädagog\*innen festgelegt werden.

Amnesty International begrüsst das Vorhaben, die Liste von Disziplinar massnahmen einzugrenzen und zwei Massnahmen zu streichen: die Verweigerung des Ausgangs und den Ausschluss aus dem Zentrum.

**Die neue Form des Ausschlusses «aus allen für Asylsuchende allgemein zugänglichen Räumen» (Bst. d),** die bis zu 72 Stunden dauern kann, **ist allerdings zu vage formuliert** und muss daher ebenfalls abgelehnt werden. Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass Asylsuchende, gegen die eine solche Massnahme angeordnet ist, in einem Flügel oder separaten Gebäude des BAZ mit eingeschränkter Infrastruktur und Betreuung untergebracht werden müssten. Jedoch verfügen die meisten BAZ nicht über solche Gebäudestrukturen. Die aktuelle Praxis im Falle des Ausschlusses aus der Unterkunft (für maximal 24 Stunden), beispielsweise bei Trunkenheit, besteht darin, die Person in einem Zimmer im Bereich der Loge unterzubringen. Die Unterbringung in einem solchen Zimmer für bis zu 72 Stunden (wie im neuen Bst. d vorgesehen) wäre weder angemessen noch verhältnismässig, stellt dies doch einen übermässigen Eingriff in die persönliche Freiheit dar. Angesichts dieser Unklarheit fordert Amnesty International, auch **den Buchstaben d zu streichen, da die Gefahr besteht, dass er in ähnlicher Weise wie der derzeitige Zentrumsausschluss eingeführt wird, nur für einen viel längeren Zeitraum (bis zu drei Tage!).**

Zudem sollte **ein Register der angeordneten Disziplinar massnahmen geführt werden**, welches eine unabhängige Kontrolle ermöglicht (siehe die Empfehlung des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT)<sup>4</sup> in diesem Sinne).

Die Bemühungen, das Verfahren zu präzisieren und insbesondere **Entscheide** «in der Regel» **schriftlich zu liefern**, sind zu begrüessen. Trotzdem sollte eine Beschwerdemöglichkeit immer (d.h. ohne Ausnahme) vorgesehen sein. Um das Beschwerderecht effektiv zu gewährleisten, ist zudem **eine mündliche Erklärung in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache sicherzustellen.**

## **6. Vorübergehende Festhaltung (Art. 25b E-AsylG)**

Amnesty International hatte im Bericht von 2021 Besorgnis über die Art und Weise geäussert, wie die Sicherheitsräume genutzt werden und die dringende Überprüfung der Regeln und der Praxis in Bezug auf die Nutzung der Sicherheitsräume gefordert.

Die aktuell anwendbaren Regeln für die Nutzung des Sicherheitsraums, sehen vor, dass Menschen dort nicht länger als zwei Stunden festgehalten werden dürfen, und dass es nicht erlaubt ist, Minderjährige einzusperren. Trotzdem ergaben Amnestys Recherchen, dass Festhaltungen im Sicherheitsraum in einigen Fällen länger als 2 Stunden gedauert haben. Zudem wurde diese Massnahme in einigen Fällen auch gegenüber unbegleiteten Minderjährigen angewendet. Auch der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) hat bei seinem Besuch festgestellt, dass Asylsuchende mehrmals in Folge mit jeweils nur wenigen Minuten Pause festgehalten worden waren,<sup>5</sup> um die maximale Zeit von zwei Stunden zu umgehen.

Da jede Festhaltung grundsätzlich einen schweren Grund- und Menschenrechtseingriff darstellt, bedarf es eines präzisen Rechtsrahmens. Auch wenn die Massnahme bis zum Eintreffen der Polizei und für maximal zwei Stunden vorgesehen ist, sollte ein spezieller Hinweis eingefügt werden, der vorsieht, dass eine Festhaltung nur **als letzte Massnahme ergriffen** und die Einhaltung des **Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gewährleistet** werden soll. Zum ändern ist eine **Verfügung** zu erlassen und der **Beschwerdeweg** ist zu spezifizieren.

<sup>4</sup> Europarat, Bericht an den Schweizer Bundesrat über den Besuch in der Schweiz des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 22. März bis 1. April 2021, S. 101.

<sup>5</sup> Ibid.

Vor dem Hintergrund der durch Amnesty International dokumentierten Missbrauchspotenzial der Sicherheitsräume für physische und psychische Misshandlungen, sollte im Gesetz auch ein **verstärktes Monitoring** vorgesehen werden. In jedem Fall sollte die Einrichtung der für den Vollzug der vorübergehenden Festhaltung vorgesehenen Räume **menschenrechtskonform** sein und die **Würde der festgehaltenen Personen** wahren.

Gemäss Kinderechtskonvention ist jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, als ein Kind zu betrachten (Art. 1 KRK). Minderjährige Asylsuchende sind besonders schutzbedürftig und jegliche im Kontext eines BAZ notwendigen Massnahmen sollten das Wohl und die (geistige) Gesundheit, des Kindes als primäres Ziel betrachten. Eine Massnahme in Form einer Festhaltung, die auf Disziplinierung und Bestrafung ausgerichtet ist, ist für Minderjährige nicht angemessen. Amnesty International fordert deshalb, dass **die vorübergehende Festhaltung von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren** (und nicht wie vorgeschlagen nur von Minderjährigen unter 15 Jahren) **untersagt wird**.

Mit bestem Dank für die Berücksichtigung unserer Eingabe verbleibe ich mit freundlichen Grüssen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. C. ...' with a stylized flourish at the end.

Juristin und Menschenrechtsexpertin  
Amnesty International

Diese Eingabe wird auf der Webseite von Amnesty International Schweiz veröffentlicht.

*Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement*  
*Frau Pascale Probst*  
*Per E-Mail:*  
*vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

Bern, 8. Mai 2023

Reg: mzu

## **Stellungnahme der SODK zur Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Bundesasylzentren)**

Sehr geehrte Frau Probst

Hiermit lassen wir Ihnen die Stellungnahme der SODK zur Änderung des Asylgesetzes bezüglich Sicherheit und Betrieb in den Bundesasylzentren zukommen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit, unseren Standpunkt darzulegen.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Die SODK ist grundsätzlich mit den Änderungen des Asylgesetzes bezüglich Sicherheit in den BAZ einverstanden. Damit lässt sich regeln, in welchen Bereichen das SEM zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung polizeilichen Zwang anwenden oder polizeiliche Massnahmen ergreifen kann und wie die Kompetenzen im Sicherheitsbereich auf Sicherheitsdienstleister übertragen werden können. Zudem wird im Gesetz neu die Möglichkeit der vorübergehenden Festhaltung einer Person während maximal zwei Stunden zur Abwehr einer ernststen und unmittelbaren Gefahr geregelt.

### **Art. 9, Abs. 1<sup>bis</sup>**

Der Begriff «falls nötig» sollte präzisiert werden, um Interpretationsspielräume zu reduzieren und die Gleichbehandlung zu gewährleisten. Beispiel: «um eine schwerwiegende Tat zu vermeiden».

### **Art. 24b**

Die SODK begrüsst die Aufhebung von Art. 24b und die Präzisierung in Art. 25c bezüglich der Übertragung von Aufgaben an Dritte.

### **Art. 25a, Abs. 1**

Es scheint uns sinnvoll, festzulegen, wer beim SEM Disziplinarmassnahmen anordnen kann. Es soll definiert werden, welche Funktion erforderlich ist, um solche Massnahmen ergreifen zu können, z. B. der Leiter oder die Leiterin des BAZ.

### **Art. 25b, Abs. 2**

Es scheint uns zweckmässiger und praxistauglicher zu sein, dass die zuständigen Polizeibehörden, und bei Bedarf weitere zuständige Stellen, erst nach Beginn der vorübergehenden Festhaltung informiert werden.

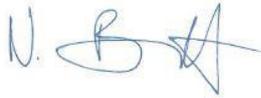
Um das persönliche Wohlbefinden zu gewährleisten, ist es äusserst wichtig, dass nicht nur kompetente Personen aus dem Sicherheits- sondern vor allem auch aus dem Gesundheitsbereich (namentlich aus Medizin, Psychiatrie und Psychologie) anwesend sind und die Kommunikation gewährleistet ist (Verdolmetschung).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

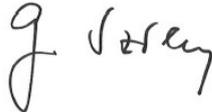
Konferenz der kantonalen  
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Die Präsidentin



Nathalie Barthoulot  
Regierungsrätin

Die Generalsekretärin

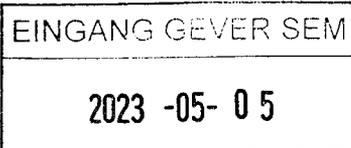


Gaby Szöllösy



Eglise évangélique réformée  
du canton de Fribourg

Evangelisch-reformierte Kirche  
des Kantons Freiburg



Conseil fédéral  
Madame Elisabeth Baume-Schneider  
Département fédéral de justice  
et police  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

Morat, le 03.05.2023

## **Modification de la loi sur l'asile : consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la consultation en cours concernant la modification de la loi sur l'asile au sujet de laquelle, l'Eglise nationale et les Eglises cantonales indiquent leur prise de position.

L'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg confie la mission d'aumônerie dans le Centre fédéral de requérants d'asile Gouglera à Giffers à l'un de ses pasteurs. Elle suit donc de près ce dossier et s'associe aux points de vue émis par les Eglises sur le plan suisse (EERS, RKZ, Eglise catholique-chrétienne de Suisse, Conférence des évêques suisses, VSJF) dans leur lettre du 3 mai 2023.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, nous vous prions de recevoir, Madame la Conseillère fédérale, nos sincères et respectueuses salutations.

Au nom du Conseil synodal,

Le Président

Pierre-Philippe Blaser

Dicastère diaconie

Benjamin Stupan

Copie : Eglise évangélique réformée de Suisse, Berne

**Von:** [Anne-Madeleine Reinmann](#)  
**An:** [SEM-Vernehmlassung\\_SBRE](#)  
**Betreff:** Projet de prise de position concernant la révision partielle de la loi sur l'asile mise en procédure de consultation le 25 janvier 2023  
**Datum:** Freitag, 5. Mai 2023 11:03:08

---

A L'attention de Madame la Conseillère fédérale  
Elisabeth Baume-Schneider  
Département fédérale de Justice et Police

Madame la Conseillère fédérale,

Par la présente, nous vous remercions de nous avoir permis de prendre position sur la révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) soumise en consultation par le Conseil fédéral en date du 25 janvier.

Dans le cadre de la Plateforme romande oecuménique Asile – Migration qui regroupe les aumôniers accompagnant les réfugiés et requérants d'asile ainsi que leur responsable des Eglises protestantes, catholique chrétienne et catholique romaine, nous avons eu l'occasion d'examiner ce projet et de le confronter à la réalité concrète des aumôniers et aumônières travaillant dans les centres de la Confédération pour les requérants d'asile (ci-après CFA).

Responsables, pour nos Eglises respectives, de l'engagement des aumôniers dans les CFA, nous veillons à une bonne collaboration entre les responsables des CFA et nos aumôniers pour le bien des requérants d'asile résidents dans les CFA. Nous travaillons dans un esprit de partenariat avec le SEM et nous veillons à faire perdurer ce climat constructif.

Nous saluons le fait que le projet de loi fasse une place à l'aumônerie et que le rapport explicatif souligne la pertinence du travail de ces aumôniers. Nous sommes particulièrement heureux que la présence d'aumôniers musulmans soit garantie sur le long terme après l'évaluation positive du projet pilote de 2022.

Les activités d'aumônerie, qu'elles soient menées par des aumôniers catholiques, protestants ou musulmans, « participent » à la médiation interculturelle et « contribuent » à la prévention de la violence comme le décrit le rapport explicatif. Toutefois nous tenons à préciser que ces conséquences positives ne sauraient en contenir les buts.

C'est pourquoi nous tenons à rappeler ces buts. Quand nous mandatons des aumôniers nous leur demandons d'accompagner des personnes dans la globalité de leur être. Comme nous le précisons dans l'image directrice que nos organes nationaux ont établie en 2003 et révisée en 2009, l'aumônerie est ouverte au dialogue envers toute personne, elle prend au sérieux les propos des requérants d'asile, elle les encourage à prendre conscience d'eux-mêmes et de leurs ressources afin qu'ils puissent mieux s'orienter et prendre des décisions adéquates.

Plus fondamentalement le SEM ne peut pas déléguer des tâches qui ne lui incombent pas. Il appartient à l'Etat de garantir la liberté religieuse comme cela est prévu à l'article 15 de la Constitution fédérale. Le SEM doit donc assurer l'accès à des activités d'aumônerie, mais il ne peut ni définir le contenu de ces tâches ni en déléguer l'organisation.

En conséquence nous vous demandons de **supprimer le paragraphe Art. 25c, al. 2, lettre b.** tel que prévu dans l'avant-projet qui nous est soumis.

Une autre mention des activités d'aumônerie est faite à l'Art. 25 c, al. 7 du projet mis en consultation. Il y est envisagé que le SEM indemnise uniquement les communautés religieuses « qui n'ont pas le droit de percevoir un impôt ecclésiastique ». Cette disposition ignore la grande diversité des relations Eglise-Etat dans les 26 cantons et les règles financières qui en découlent. Dès lors la mise en œuvre d'une telle disposition relèverait du casse-tête. Comme déjà relevé, il

est bon que des aumôneries musulmanes soient actives dans les centres de la Confédération et que celles-ci puissent être soutenues. Mais cela ne doit pas provoquer un chaos juridique et entrer en contradiction avec le fédéralisme.

Compte-tenu de ces quelques réflexions, nous vous proposons donc de **supprimer les passages qui mentionnent les aumôneries de l'article 25c et d'élaborer un nouvel article spécifiquement dédié à ces services que nous offrons et continuerons d'offrir aux personnes résidant dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports.**

*Cet article devrait comprendre les éléments suivants :*

- *Le SEM garantit la liberté de religion dans les centres de la Confédération et les logements dans les aéroports*
- *A cette fin le SEM soutient les communautés religieuses afin que celles-ci y mettent à disposition des activités d'aumônerie*
- *Le Conseil fédéral règle les détails par voie d'ordonnance*

Pour d'autres développements argumentatifs, nous vous renvoyons à la prise de position qui vous est adressée par l'Eglise évangélique réformée de Suisse, la Conférence des évêques suisses, l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse et l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive. Nous soutenons pleinement cette prise de position commune.

En ce qui concerne les autres points en révision relatifs aux questions de sécurité, nous soulignons la nécessité d'aller au-delà d'un formalisme juridique, certes nécessaire, mais qui ne saurait couvrir toutes les réalités humaines. Les aumôniers dans les centres de la Confédération restent inquiets pour la sécurité des requérants et du personnel. Ils constatent qu'il reste des lacunes dans la formation et l'encadrement du personnel engagé par les entreprises mandatées par le SEM. Or, cela est décisif pour la qualité des relations humaines, du bien-être des habitants des centres et du climat qui y règne. Introduire des médiateurs ou faire appel aux aumôniers ne permet pas d'apaiser les tensions si, en amont, on ne sait pas comment les éviter et les prévenir. A cet égard, la mise en œuvre pleine et entière des alinéas 3, 4, 5 de l'article 25c proposé est de première importance. Le SEM doit impérativement veiller à la qualité des services rendus par les organismes qu'il mandate.

Pour le détail sur ces enjeux de sécurité, nous vous renvoyons aux prises de position de nos œuvres d'entraide présentes notamment au sein de l'OSAR.

En conclusion, avec les organismes nationaux de nos Eglises, nous vous recommandons, Madame la Conseillère fédérale, de traiter de manière séparée les activités d'aumônerie sur la base des arguments développés ci-dessus.

Dans l'attente, nous restons disponibles pour tout éclaircissement utile et vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, nos respectueuses salutations

Les aumôniers  
catholiques et protestants  
AGORA - aumônerie  
genevoise oecuménique auprès  
de requérants d'asile et  
de réfugiés

[www.agora-asile.ch](http://www.agora-asile.ch)

**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](http://www.bger.ch)  
Geschäftsnummer 003.1  
DOCID 7058599

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin  
Elisabeth Baume-Schneider

per E-Mail:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Lausanne, 1. Mai 2023 / piy

### **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit E-Mail vom 25. Januar 2023 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

**Per E-Mail**

[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Neuenburg, 31. März 2023

**Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit. Das zur Diskussion stehende Vorhaben beinhaltet keine Aspekte, welche im Lichte der statutarischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen



Marie-Pierre de Montmollin  
Präsidentin SVR-ASM



Frau Bundesrätin  
Elisabeth Baume-Schneider  
Über das SEM – Frau Pascale Probst und Frau Jasmin Schnydrig  
3003 Bern

Per E-Mail an: [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 7. März 2023

### **Änderung des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zu den Änderungen des Asylgesetzes (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes) Stellung zu nehmen.

Da unsere Mitglieder nicht direkt von den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen betroffen sind, verzichtet der VSAA auf eine eigene Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA**

Nicole Hostettler  
Präsidentin

David Th. Augustin Sansonnens  
Direktor

Kopie an: VDK, per Mail

**Von:** [Bühlmann Regina](#)  
**An:** [SEM-Vernehmlassung\\_SBRE](#)  
**Betreff:** AW: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione  
**Datum:** Mittwoch, 15. Februar 2023 13:49:42  
**Anlagen:** [image001.png](#)

---

Sehr geehrter Frau Probst Fernandez  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die KID dankt Ihnen für den Einbezug in die Vernehmlassung. Gerne teile ich Ihnen mit, dass sie auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse  
Regina Bühlmann, Geschäftsführerin

Regina Bühlmann  
Wissenschaftl. MA KdK

Geschäftsstelle KID (erreichbar Mo–Do)  
[www.kid-cdi.ch](http://www.kid-cdi.ch)

Konferenz der Kantonsregierungen  
Haus der Kantone  
Speichergasse 6 | Postfach | 3001 Bern  
[r.buehlmann@kdk.ch](mailto:r.buehlmann@kdk.ch) | [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch)  
t +41 (0) 31 320 30 07

KDK\_Logo\_farbig\_RGB



**Von:** [Maeder Sabine](#)  
**An:** [SEM-Vernehmlassung\\_SBRE](#)  
**Betreff:** WG: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione  
**Datum:** Donnerstag, 26. Januar 2023 08:54:56  
**Anlagen:** [image001.png](#)  
[image002.png](#)

---

Guten Tag Frau Probst Fernandez

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, in eingangs erwähnter Sache Stellung nehmen zu können.

Da diese Vorlage kein arbeitgeberpolitisches Thema ist, verzichtet der SAV auf eine Stellungnahme zu dieser Vernehmlassung.

Ich wünsche Ihnen einen schönen Tag.

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](mailto:maeder@arbeitgeber.ch)  
<http://www.arbeitgeber.ch>



**Von:** [Tringale Luisa](#)  
**An:** [SEM-Vernehmlassung\\_SBRE](#)  
**Betreff:** Änderung des Asylgesetzes (AsylG) (Sicherheit und Betrieb in den Zentren des Bundes)  
**Datum:** Mittwoch, 3. Mai 2023 21:48:35  
**Anlagen:** [image003.png](#)  
[image004.png](#)

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 25. Januar 2023 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Vernehmlassung unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Nach Studium der Unterlagen teilen wir Ihnen hiermit jedoch mit, dass der SGV zu dieser Vorlage keine Stellungnahme einreicht.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse  
Luisa Tringale

-----  
**Schweizerischer Gemeindeverband**

Luisa Tringale  
Projektleiterin  
Politikbereiche Migration und Asyl, Partizipation  
Laupenstr. 35, Postfach  
3001 Bern  
Tel. 031 380 70 08  
[Luisa.Tringale@chgemeinden.ch](mailto:Luisa.Tringale@chgemeinden.ch)  
[www.chgemeinden.ch](http://www.chgemeinden.ch)



## **SGV - Gemeinsam für starke Gemeinden**

Der [Schweizerische Gemeindeverband](#) vertritt die Anliegen der Gemeinden auf nationaler Ebene. Er setzt sich dafür ein, dass der Gestaltungsspielraum der Gemeinden nicht weiter eingeschränkt wird. Er informiert in der **«Schweizer Gemeinde»** - [hier](#) geht es zur aktuellen Ausgabe - im Internet und an Fachtagungen über kommunalpolitisch relevante Themen und gute Praxisbeispiele. Unter den Gemeinden fördert er den Austausch, mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern.

**Von:** [Jacot Marlis](#)  
**An:** [SEM-Vernehmlassung SBRE](#)  
**Betreff:** WG: Vernehmlassung / Consultation / Consultazione  
**Datum:** Mittwoch, 3. Mai 2023 15:16:38  
**Anlagen:** [Orientierungsschreiben an die Organisationen DE.pdf](#)  
[Orientierungsschreiben an die Organisationen FR.pdf](#)  
[Orientierungsschreiben an die Organisationen IT.pdf](#)

---

Guten Tag

Wir möchten uns bedanken für die Einladung zur Stellungnahme an der Vernehmlassung zur Änderung des Asylgesetzes, im Namen des Schweizerischen Polizei-Institut.

Nach Prüfung der Unterlagen, können wir Ihnen eine Negativmeldung machen.

Wir bedanken uns noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme

Mit besten Grüssen

**Marlis Jacot-Guillarmod** | Vizedirektorin/Stabchef |

**Schweizerisches Polizei-Institut SPI**

Avenue du Vignoble 3 | 2000 Neuchâtel

Tel: +41 32 723 81 70 | Mobile: +41 79 445 25 80

E-Mail: <mailto:marlis.jacot@ne.ch>

URL: <http://www.institut-police.ch>

Weiterbildung? [Offre des cours ISP](#) Lehrmittel? [E-Shop](#)