



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 465 27 27
Registratur-Nummer: 024.1

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St. Gallen, 25. Juni 2019 / rmh

Vernehmlassung: Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme).

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Für Ihre Einladung vom 1. Mai 2019 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Die Abteilung VI ist durch die Umsetzung der AIG-Änderung (Änderung der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen; RDV) direkt betroffen. Nach Art. 59c Abs. 1 AIG kann das SEM über Flüchtlinge ein Reiseverbot für Transit- und Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats in Form einer Allgemeinverfügung vorsehen. Aus wichtigen Gründen kann das SEM trotz Reiseverbot die Reise in einen betreffenden Staat bewilligen (Art. 59c Abs. 2 AIG). Der neue Art. 9a RDV führt die wichtigen Gründe und die Modalitäten für die Erteilung einer solchen Reisebewilligung auf. Je nachdem wie viele Allgemeinverfügungen erlassen und gestützt darauf Reisebewilligungen erteilt bzw. verweigert werden, ist mit zusätzlichen Beschwerden zu rechnen, was Auswirkungen auf die Arbeitslast des Bundesverwaltungsgerichts haben dürfte. Zudem wird in der Formulierung des neuen Art. 9a RDV einerseits der Begriff «Familienmitglied» (Abs. 1 und 6), andererseits «Familienangehörige» (Abs. 5) verwendet. Es wird angeregt, dies zu vereinheitlichen.

Beim Anhang 1a der ZEMIS-Verordnung stellen wir fest, dass das Bundesverwaltungsgericht keine Zugriffsrechte auf Daten hat, die zur Ausstellung von Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise dienen. Ebenfalls keine Zugriffsrechte hat es auf das Informationssystem

eRetour (vgl. Angang 1 der VVWAL). Wir gehen jedoch davon aus, dass uns diese Daten in einem allfälligen Beschwerdeverfahren zur Verfügung gestellt werden (aus den vorinstanzlichen Akten ersichtlich).

Im Übrigen verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz

Nina Spälti Giannakitsas



Der stellvertretende
Generalsekretär

Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

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-Wabern

14. August 2019

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 sind die Kantone zur Stellungnahme zur Anpassung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) eingeladen worden. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

1. Vorbemerkung

Der Regierungsrat stimmt den vorgesehenen Verordnungsänderungen grundsätzlich zu. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich daher auf Punkte, die zu ergänzen beziehungsweise anzupassen sind.

2. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)

Mit der Datenbank eRetour schafft das Staatssekretariat für Migration die Grundlage, dass alle bei der Ausreiseorganisation beteiligten Organisationseinheiten Informationen in Echtzeit einsehen und austauschen können. Die dadurch verbesserte Koordination und Transparenz ist zu begrüßen. Gleichzeitig erlauben es die erhobenen Daten, aussagekräftige Statistiken zu erstellen.

Zu diesem Zweck werden im *Datenkatalog eRetour* über 240 Datenfelder aufgelistet, die durch die Mitarbeitenden der kantonalen Migrationsämter bearbeitet werden können. Auch wenn davon auszugehen ist, dass pro Ausreiseorganisation nur ein Teil dieser Felder bearbeitet werden muss, ist zu erwarten, dass ein erheblicher Anteil der Datenerfassung an die kantonalen Behörden delegiert wird. Unter diesen Voraussetzungen ist für den Regierungsrat nicht nachvollziehbar, weshalb unter Kapitel 3.2 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, diese Änderung habe keine personellen Auswirkungen auf die Kantone.

3. Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Asylverordnung 1, AsylV 1)

Der Regierungsrat begrüsst die Herausgabe der Bild- und Tonaufzeichnungen bei einer strafrechtlichen Untersuchung. Der Regierungsrat regt an zu prüfen, ob eine Herausgabe nicht auch bei einem sicherheitspolizeilichen Einsatz möglich ist. Zudem wird vorgeschlagen, die Erlaubnis, eine Videoüberwachung einzusetzen, auch auf die kantonalen Behörden auszudehnen.

4. Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)

Durch die geplante Aufhebung des bisherigen Systems ISR sind die Daten zur Ausstellung von Reisedokumenten und von Bewilligungen zur Wiedereinreise in das ZEMIS zu übernehmen. Die Kantonspolizei tätigt über das ISR standardmässig eine Vielzahl von Abfragen. Deshalb ist sicherzustellen, dass die Abfragen über das ZEMIS genau so rasch und einfach erfolgen können wie bisher. Zudem müssen sämtliche Korpsangehörigen der Kantonspolizei sowie die Regionalpolizei (kommunale Polizeibehörde) die entsprechenden Abfragen im ZEMIS vornehmen können. Ist dies nicht gewährleistet, kann die beabsichtigte Umstellung vom ISR zum ZEMIS nicht befürwortet werden.

5. Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Bereits bislang ist es Flüchtlingen nicht erlaubt, in den Heimat- beziehungsweise Herkunftsstaat zu reisen. Daran ändert sich nichts. Neu kann das Staatssekretariat für Migration jedoch bei begründetem Verdacht, dass dieses Reiseverbot missachtet beziehungsweise mit Reisen in ein Nachbarland umgangen wird, für alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Heimat- oder Herkunftsstaat ein zusätzliches Reiseverbot für weitere Staaten vorsehen. Während das Reiseverbot in den Heimat- beziehungsweise Herkunftsstaat absolut gilt, kann das Staatssekretariat für Migration bei Vorliegen wichtiger Gründe eine Reise in ein mit einem zusätzlichen Reiseverbot belegten Staat bewilligen. Es wird dabei vorausgesetzt, dass das Staatssekretariat für Migration bei der Erteilung solcher Ausnahmegewilligungen eine sehr restriktive Praxis anwenden wird. Der Regierungsrat begrüsst diese Regelung als ein weiteres wirksames Mittel zur Verhinderung von Missbräuchen im Asylbereich.

6. Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV)

Gemäss der vorgeschlagenen Formulierung von Art. 6 Abs. 6^{bis} EntsV entsteht der falsche Eindruck, dass die Meldung üblicherweise über das Formular ablaufen würde, jedoch auch eine Online-Meldung erfolgen könne. In der Praxis steht jedoch das Online-Verfahren zum Vorteil der Beteiligten im Vordergrund. Papier-Formulare werden nur noch ganz vereinzelt verwendet. Es wird deshalb angeregt, diese Praxis und Empfehlung in der EntsV entsprechend abzubilden und den betroffenen Absatz umzuformulieren.

Im erläuternden Bericht steht auf Seite 7 in der Fussnote 1 schliesslich fälschlicherweise, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden statt Aargau in der damaligen informellen Arbeitsgruppe mitgearbeitet hatte.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- vernehmlassungsbre@sem.admin.ch



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

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern

Appenzell, 14. August 2019

Verordnungsänderungen zur Umsetzung einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft und befürwortet die vorliegenden Verordnungsanpassungen.

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:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

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

Herisau, 16. August 2019

Eidg. Vernehmlassung; Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zum Entwurf zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er stimmt den vorgeschlagenen Änderungen zu und verzichtet auf weitere Bemerkungen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

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

Liestal, 25. Juni 2019

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme); Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung und teilen zu einzelnen Verordnungsänderungen Folgendes mit:

1. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)

Die Einführung des neuen Informationssystems «eRetour» als einheitliches System kann zur Vereinfachung der Abläufe zwischen Bund und Kantonen beitragen und ist daher sehr zu begrüßen. Nachdem die Verfahrensteile 'Befragung' und 'Entscheid' des neuen Asylsystems in der Praxis bereits zum Einsatz kommen, ist es nun höchste Zeit, auch für den Vollzugsteil ausreichend Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Artikel 12 Absatz 4 regelt die Archivierung/Vernichtung der Daten des eRetour-Systems. Diese werden zehn Jahre nach der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung dem Bundesarchiv zur Übernahme angeboten respektive bei nicht archivwürdiger Einschätzung vernichtet. Unklar ist, wie sich diese zehnjährige Frist berechnet: gilt sie ab Rechtskraft des Entscheids über eine Weg- oder Ausweisung respektive eines Landesverweises, oder gilt sie ab dem effektiv erfolgten Vollzug dieses Entscheids (sprich ab der effektiv nachgewiesenen Ausreise)? Sollte Letzteres zutreffen, was ist mit Landesverweisen, die mehr als zehn Jahre gültig sind? Wir bitten Sie, die Formulierung entsprechend zu präzisieren.

Anhang 1: Umfang des Zugriffs und Berechtigung zur Datenbearbeitung im Informationssystem eRetour: Die Zusammenführung und Sichtbarmachung all dieser Daten, einschliesslich der Haft- und Biometriedaten, ist zu begrüßen. Neu müssen die Kantone auch Daten im Zusammenhang mit dem Strafvollzug eingeben, was bis anhin nur bei den ausländerrechtlichen Haftarten der Fall war.

Noch völlig unklar ist das Ausmass der Dokumente und Informationen, die von den Kantonen im eRetour-System hochzuladen respektive einzutragen sind. Addiert man die Felder im eRetour-Datenkatalog, bei denen für die Migrationsbehörden ein «B» (= Bearbeiten), im Unterschied zu «A» = Online-Abfragen) vorgesehen ist, ergibt sich die Summe von insgesamt 243 Feldern, die von den kantonalen Stellen zu bearbeiten sind. Im Vergleich dazu sind es in der bisher geltenden ZEMIS-Verordnung lediglich 131. Unter diesem Gesichtspunkt halten wir die Aussage im erläuternden Bericht¹ für eher gewagt, dass die Revisionsvorlage keine personellen Auswirkungen auf die Kantone haben soll.

2. Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)

Die Aufhebung des Informationssystems für Reisedokumente (ISR) und die Speicherung der Daten zu den Reisedokumenten im ZEMIS wird von uns befürwortet. Es ist sinnvoller, diese Daten in einem einzigen System zu bearbeiten statt in mehreren parallelen Systemen.

Diverse Daten sind neuen Benutzern zugänglich gemacht worden. Allerdings können die Asyl- und Flüchtlingskoordinationsstellen (SOZ) weiterhin nicht auf benötigte Informationen zurückgreifen, wie zum Beispiel auf Medizinaldaten (Behinderung, Prothese oder Implantate).

Je nach Kantonsorganisation wäre es im Interesse einer effizienten Arbeitsteilung sinnvoll, dass die SOZ-Stellen Adressmutationen vornehmen dürften, wenn sie – wie im Kanton Basel-Landschaft – die Zuweisungsstellen sind. Durch diese Eingabemöglichkeit bei den Adressen könnte die Qualität der Einträge deutlich verbessert werden. Arbeitsämter zum Beispiel dürfen Adressmutationen vornehmen, obwohl sie in der Regel nicht die zuweisende Stelle sind.

3. Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Artikel 9a Reisebewilligungen für Flüchtlinge: Die vorgesehenen Ausnahmbewilligungen für Reisen in ein «verbotenes» Nachbar- oder Transitland dürften dazu führen, dass solche Gesuche in nicht unerheblicher Anzahl eingereicht werden, unabhängig von der Chance auf eine Bewilligung. Den Kantonen als zuständige Behörden obliegt es, die Begründung der Gesuche zu beurteilen, bevor sie diese – allenfalls mit einer Stellungnahme – an das Staatssekretariat für Migration (SEM) zum Entscheid weiterleiten. Unklar ist, wie die Kantone die Richtigkeit eines von den Gesuchstellenden geltend gemachten Sachverhalts beurteilen sollen. Beispielsweise bei der Einreichung eines Gesuchs um Teilnahme an der Hochzeit eines engen Familienmitglieds hat der Kanton keine Möglichkeit zu prüfen, ob dieses Familienmitglied überhaupt existiert oder ob die eingereichten Dokumente echt sind oder nicht. In jedem Fall entsteht zusätzlicher Aufwand primär bei den Kantonen als erste Anlaufstelle, sekundär auch beim Bund für den Entscheid über die vom Kanton weitergereichten Gesuche. Ansonsten scheinen uns die vorgesehenen technischen Abläufe klar, allerdings sollten sie in den Weisungen noch im Detail präzisiert werden. Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

¹ Kapitel 3.2 Auswirkungen auf die Kantone (Seite 6)

Hochachtungsvoll



Monica Gschwind
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
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement EJPD
3001 Bern

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

Basel, 14. August 2019

**Vernehmlassung zu Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom, 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme);
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit uns im Rahmen der Vernehmlassung zu den im Titel erwähnten Verordnungsänderungen äussern zu können und beschränken uns auf die aufgeführten Punkte. Alle anderen Verordnungsanpassungen finden unsere Zustimmung.

1. Art. 22a Abs. 1 VZAE

Im erläuternden Bericht steht auf Seite 7 Folgendes geschrieben: «Als langfristige Entsendung im Rahmen eines betrieblichen Transfers oder einer grenzüberschreitenden Dienstleistung gilt eine ununterbrochene Entsendedauer über zwölf Monate. Ausländerinnen und Ausländer, die länger als zwölf Monate in der Schweiz leben, gehören zur ständigen Wohnbevölkerung. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich ihr Lebensmittelpunkt in die Schweiz verschoben hat. In diesem Zusammenhang kann nicht mehr von einer Entschädigung der Auslagen im Sinne von Artikel 22 Absatz 2 AIG gesprochen werden.»

Unsere Erfahrung zeigt, dass es sich bei entsandten Arbeitnehmenden bzw. grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringenden, die über zwölf Monate in der Schweiz eingesetzt werden, in der Regel um Kaderpersonen, hochrangige Manager oder Fachspezialisten im Hochlohnniveau handelt, die den Lebensmittelpunkt – trotz langer Aufenthaltsdauer – nicht in die Schweiz verlegen. Vielmehr kommen diese ausländischen Arbeitskräfte in die Schweiz, um Kenntnisse einer Unternehmenskultur zu erwerben oder spezielle Facheinsätze zu leisten. Danach verlassen sie die Schweiz meistens wieder, um mit neuen Erkenntnissen wieder an die alte Stelle zurückzukehren oder in Niederlassungen im Ausland Managementfunktionen zu übernehmen. Entsprechend behalten diese Personen meist ihre Wohnungen, Freunde, Hobbies, Familienangehörige, Sozialversicherungen im Ausland. Somit haben diese ausländischen Arbeitskräfte sowohl im Ausland wie auch in der Schweiz, unabhängig von der Entsendedauer, weiterhin Ausgaben bzw. Auslagen. Gegen die frühzeitige Annahme einer Verschiebung des Lebensmittelpunktes in die Schweiz spricht auch, dass entsandte Arbeitnehmende bzw. grenzüberschreitende Dienstleistungserbringende gestützt auf einen bestimmten und befristeten Aufenthaltswitz – eine vorübergehende Arbeitstätigkeit mit anschliessender Rückkehr in Ausland – eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung für die Schweiz erhalten.

Unternehmen, die regelmässig Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, können durch die neue Regelung eine hohe finanzielle Entlastung erfahren. Aber für die betroffenen Arbeitnehmenden selbst, für die nebst ihrer existenten persönlichen Doppelbelastung auch noch eine finanzielle hinzukäme, ist die neue Regelung unvorteilhaft. Daher erachten wir es in diesem Zusammenhang als problematisch, nach 12 Monaten eine Verschiebung des Lebensmittelpunkts anzunehmen. Eine Reduktion der Entschädigungspflicht bzw. der Entsendekosten bei langfristigen Entsendungen sehen wir vielmehr als kontraproduktiv. Die die in vergangenen Jahren in Absprache mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) vom Kanton Basel-Stadt entwickelt Praxis, wonach die Arbeitgebenden über die ganze Entsendedauer in der Schweiz dem entsandten Arbeitnehmenden bzw. grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringenden Spesen zu entrichten haben, hat sich etabliert und wird akzeptiert.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass die neue Regelung teilweise zu zusätzlichem administrativem Aufwand führt. Dies beispielsweise bei Projekteinsätzen mit einer Verlängerungsoption (z.B. im IT-Bereich), die vorerst nur für maximal zwölf Monate bewilligt werden. Bei einer tatsächlichen Verlängerung müssten Neuberechnungen angestellt werden.

Nicht ganz nachvollziehbar ist für uns auch die Annahme, dass das Missbrauchspotenzial minimiert werden könne, wenn die Befristung an die ununterbrochene Aufenthaltsdauer von zwölf Monaten geknüpft wird. Die Arbeitnehmenden werden hauptsächlich im Interesse der Arbeitgebenden ins Ausland bzw. in die Schweiz entsandt, um hier ihre grenzüberschreitende Dienstleistung auszuführen. Ein Missbrauchspotenzial erkennen wir daher nicht.

Aus diesen Gründen empfehlen wir, dass der Bundesrat auf die neu im Art. 22 Abs. 3 AIG sowie Art. 2 Abs. 5 des Entsendegesetzes vorgesehene Möglichkeit, die Entschädigungspflicht zeitlich zu beschränken, ganz verzichtet oder wenigstens die Beschränkung auf 24 Monate erhöht. Bei einer Festlegung auf zwei Jahre bleiben die oben vorerwähnten Bedenken zwar in Teilen bestehen. Es kann aber eher angenommen werden, dass sich der Lebensmittelpunkt der betroffenen Personen auch tatsächlich in die Schweiz verlagert hat.

2. Art. 22a Abs. 2 VZAE

Gemäss Ausnahmeregelung von Art. 22a Abs. 2 VZAE würden Arbeitnehmer aus Branchen mit ave GAV oder NAV bessergestellt sein. Die Auslagen während der Entsendung bzw. grenzüberschreitenden Dienstleistung fallen für alle ausländischen Arbeitnehmerinnen aber unabhängig davon an, ob die Tätigkeit einem ave GAV oder NAV unterstellt ist. Würde Absatz 1 gestrichen, bräuchte es deshalb auch Absatz 2 nicht.

3. Art. 1a Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntV)

Wir verweisen auf obige Ausführungen zu Art. 22a VZAE.

Für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen danken wir Ihnen im Voraus.

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



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



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, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Document PDF et Word à :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Fribourg, le 4 juillet 2019

2019-777

**Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de la modification du
14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration**

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 1^{er} mai 2019, vous nous avez consultés sur les objets cités en titre et nous vous en remercions.

Nous vous informons que les modifications envisagées n'appellent aucune remarque de notre part. Nous y souscrivons sans réserve.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen
Président

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Communication :

- a) à la Direction de la sécurité et de la justice, pour elle et le Service de la population et des migrants ;
- b) à la Direction de l'économie et de l'emploi ;
- c) à la Chancellerie d'Etat.

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Extrait de procès-verbal non signé, l'acte signé peut être consulté à la Chancellerie d'Etat



Genève, le 17 juillet 2019

Le Conseil d'Etat

3368-2019

Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : consultation fédérale sur les modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de la modification du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration (normes procédurales et systèmes d'information)

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 1^{er} mai 2019 par laquelle vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge et il vous en remercie.

De manière générale, nous approuvons les modifications d'ordonnances proposées dans le cadre de la mise en œuvre de la modification du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), dès lors qu'elles tiennent compte des récents développements du droit et de la pratique dans le domaine de la migration, aux plans national et international, et qu'elles sont conformes aux engagements pris par la Suisse.

Notre Conseil salue tout particulièrement l'institution prochaine du nouveau système d'information (eRetour) du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), destiné à la mise en œuvre des retours dans le domaine de l'asile et dans celui des étrangers, qui permettra notamment aux cantons d'améliorer le suivi de leurs dossiers. Dans cette perspective, nous nous réjouissons des précautions prises dans le règlement des droits et des niveaux d'accès à ce système spécifique dédié à une matière délicate.

Les réfugiés reconnus ont l'interdiction générale de se rendre dans leur Etat d'origine ou de provenance. Notre Conseil est dès lors très sensible à la possibilité qui leur est réservée d'obtenir, à titre exceptionnel, une autorisation de voyage dans un autre Etat pour lequel il existe une interdiction de voyager en vertu de l'art. 59c, al. 1, 2^e phrase, LEI (en particulier dans un pays limitrophe de l'Etat d'origine ou de provenance). Il est en effet important qu'en cas d'événement grave concernant un membre de la famille ou lors d'occasions importantes qui servent au maintien des relations familiales, comme les naissances ou les mariages, les

personnes concernées puissent se rendre sur place. Notre Conseil souhaite que ces autorisations soient accordées avec une certaine souplesse.

En vous remerciant de l'attention que vous aurez bien voulu prêter à nos observations, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

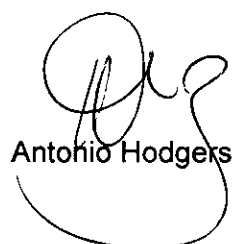
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michele Righetti

Le président :



Antonio Hodgers

Sicherheit und Justiz
Postgasse 29
8750 Glarus

per E-Mail an:

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement
3003 Bern

Glarus, 22. August 2019
Unsere Ref: 2019-113

Vernehmlassung zu Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)

Hochgeachtete Frau Bundesrätin

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

Artikel 22a VZAE: Dauer der Entschädigungspflicht bei langfristigen Entsendungen

In der Regel sind langfristige Entsendungen bzw. die Bewilligungen dafür projektbezogen und es besteht keine Garantie auf eine Weiterbeschäftigung in der Schweiz. Die Einschätzung, wonach Entsandte bei einer Aufenthaltsdauer von mehr als 12 Monaten überwiegend den Lebensmittelpunkt in die Schweiz verschieben, erachten wir als unzutreffend. In den meisten Fällen reisen diese Personen nach Projektabschluss zurück in ihre Heimatländer (z.B. Grossprojekt Linth-Limmern), werden bei einer anderen Arbeitsstelle in der Schweiz oder einem Drittstaat eingesetzt. Im Weiteren erachten wir es als nicht nachvollziehbar, dass Entsandte im Falle einer aveGAV-Unterstellung von dieser neuen Bestimmung ausgenommen werden. Es wird deshalb die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung beantragt.

Artikel 6a ZEMIS-Verordnung: Daten zum Meldeverfahren im Hinblick auf eine kurzfristige Erwerbstätigkeit.

Dieser Änderung wird nur unter dem Vorbehalt zugestimmt, wenn den Vollzugsorganen die Vergangenheitsdaten auf ZEMIS weiter umfassend zur Verfügung stehen. Der Zugriff auf diese Daten erweist sich als zentral, z.B. in Form von Bemerkungscodes, die auf allfällige Verstösse aufmerksam machen. Im erläuternden Bericht ist lediglich erwähnt, dass diese Daten den «Kunden» nicht mehr zur Verfügung stehen. Es ist nicht klar, wer als Kunde gemeint ist. Die Daten des Online-Meldeverfahrens auf ZEMIS müssen für die Vollzugsorgane auch noch nach zwei Jahren sichtbar sein.

Artikel 9a RDV: Reisebewilligung für Flüchtlinge.

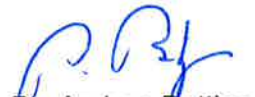
Die Zulassungsgründe für eine Reisebewilligung sind restriktiver zu fassen. In der Praxis wird sich zudem die Frage stellen, wie das Zulassungsverfahren wegen des notorischen Zeitdrucks überhaupt sorgfältig durchgeführt werden kann, wenn die beweislastbeschwerten

Gesuchsteller behaupten, es sei ein Familienangehöriger gestorben oder verunfallt. Hinsichtlich Geburt eines Kindes wäre es wohl sinnvoller statt auf die Niederkunft, auf die Taufe abzustellen, da der Geburtstermin doch mitunter schwankend ist. Die Zulassungskriterien sollten aus Gründen der Praktikabilität und der Missbrauchsbekämpfung noch enger und konkreter formuliert werden.

Im Übrigen befürworten die in der Vorlage vorgeschlagenen Änderungen der Ausführungsverordnungen.

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

Freundliche Grüsse



Dr. Andrea Bettiga
Landammann

E-Mail an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

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

Département fédéral de justice et police (DFJP)
A l'att. de Madame la Conseillère fédérale
Karine Keller-Sutter
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

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

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

Transmission par courrier électronique à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Delémont, le 13 août 2019

Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de la modification du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration (normes procédurales et systèmes d'information) : ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier du 1^{er} mai 2019, accompagné de ses annexes, relatif à la procédure de consultation citée sous rubrique. Il vous remercie de l'avoir consulté et prend position comme suit.

Après avoir pris connaissance du rapport explicatif et examiné les propositions d'amendement, il vous informe qu'il accueille favorablement l'ensemble des modifications mises en consultation, lesquelles concernent l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), l'Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE), l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1), l'Ordonnance sur le système central d'information sur les visas et sur le système national d'information sur les visas (OVIS), l'Ordonnance sur le système d'information central sur la migration (Ordonnance SYMIC), l'Ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV) et l'Ordonnance sur les travailleurs détachés (Odét).

Compte tenu des explications figurant sous point 4.1 du rapport, le Gouvernement accepte la limitation à 12 mois de l'obligation faite à l'employeur de rembourser les frais liés au séjour en Suisse des travailleurs détachés (art. 22a, al. 1 OASA). Il prend acte qu'en pratique, la majeure partie des détachements restera soumise à l'obligation de remboursement, dans la mesure où la plupart des travailleurs détachés ou prestataires de services transfrontaliers effectuent des missions de courte durée.

Il salue en outre la teneur de l'alinéa 2 du projet de nouvel article 22a OASA qui dispose expressément que la limitation à douze mois de l'obligation de remboursement ne s'appliquera pas aux personnes qui travaillent dans des branches économiques qui connaissent des salaires minimaux impératifs garantis par une convention collective de travail déclarée de force obligatoire ou un contrat-type de travail au sens de l'article 360a du code des obligations. Le projet de réglementation, nonobstant le fait qu'il concerne un nombre limité de travailleurs, contribuera à renforcer la protection dans les branches d'activité où les niveaux de qualification et les salaires sont tendanciuellement relativement bas.

Le Gouvernement souscrit également à la proposition de nouvel article 9a de l'Ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV) qui explicite la notion de « raisons majeures » en énumérant de façon exhaustive les cas dans lesquels un voyage pourra être autorisé par le Secrétariat d'Etat aux migrations, malgré l'existence d'une décision de portée générale portant sur l'interdiction pour les réfugiés d'un même Etat de voyager dans un Etat particulier. La réglementation proposée est de nature à clarifier la situation à l'égard des réfugiés reconnus et de prévenir d'éventuels abus.

Enfin, dans l'hypothèse où la mise en œuvre des modifications des ordonnances mises en consultation devait nécessiter des mesures de formation spécifiques du personnel des autorités cantonales de migration, respectivement des adaptations importantes des directives fédérales en la matière, il est expressément demandé que lesdites autorités disposent d'un délai raisonnable pour acquérir les nouvelles procédures. Le cas échéant, l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation au 31 mars 2020 paraît appropriée.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura 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




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'Etat

Justiz- und Sicherheitsdepartement

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

Zustellung per Mail

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Luzern, 20. August 2019

Protokoll-Nr.: 876

**Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung des Ausländer-
und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen / Informationssysteme)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 1. Mai 2019 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und interessierten Kreisen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) durchzuführen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates erlauben wir uns folgende Bemerkungen:

**Zum Vorentwurf der Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem
(ZEMIS-Verordnung)**

– *Artikel 4*

Die geplante Aufhebung des Systems ISR und die Übernahme der Daten zur Ausstellung von Reisedokumenten und von Bewilligungen zur Wiedereinreise ins ZEMIS sind sinnvoll.

– *Artikel 6a*

Dass die mittels Online-Meldeverfahren erhobenen Daten auf Servern des EJPD zwischengespeichert und automatisch vernichtet werden, sofern während zwei Jahren keine Aktualisierung erfolgt, ist grundsätzlich zu befürworten. Eine längere Aufbewahrungszeit der Daten (beispielsweise fünf Jahre) würde sich jedoch besser eignen, um vermutete Verstösse gegen das Meldeverfahren abzuklären. Auch ist dem erläuternden Bericht zu entnehmen, dass die Daten aus dem Online-Meldeverfahren ins ZEMIS transferiert werden. Eine Löschung im ZEMIS nach einer bestimmten Zeitdauer ist zu vermeiden, da die kantonalen Migrationsbehörden auf Angaben über frühere Aufenthalte angewiesen sind.

Zum Vorentwurf der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

– Artikel 9a

Die vorgesehenen Einschränkungen werden grundsätzlich begrüsst.

Die wichtigen Gründe, bei welchen einem Flüchtling die Einreise in einen Staat trotz Reiseverbot bewilligt werden können, erscheinen teilweise etwas ungenau bzw. sind interpretationsbedürftig. Beispiel: Geburt eines Kindes in der Schweiz und/oder im Heimatland?

Überdies wäre eine Vereinheitlichung der Begriffe sinnvoll (Familienmitglied, Familienangehöriger).

Da die zuständige kantonale Migrationsbehörde ein entsprechendes Gesuch zu prüfen hat, ist mit einem Mehraufwand bei den Kantonen zu rechnen.

Zum Vorentwurf der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

– Artikel 22a

Durch die Befreiung der Entschädigungspflicht des Arbeitgebers für längerfristige Entsendungen könnten falsche Anreize geschaffen werden. Die effektive Notwendigkeit der Entsendedauer ist zum Zeitpunkt der Gesuchstellung schwierig zu kontrollieren. Um das Missbrauchspotenzial zu minimieren, soll die Befristung an die ununterbrochene Aufenthaltsdauer von zwölf Monaten geknüpft werden. Die Entwicklungen sind zu beobachten und allenfalls notwendige Massnahmen zu treffen.

– Artikel 87

Wir befürworten die Datenerhebung zur Identifikation und die Erweiterung der Kategorien.

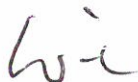
Zum Vorentwurf der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)

– Artikel 12

Allenfalls wäre ein Zugriff auf das System «eRetour» auch für Personen sinnvoll, welche über eine Verlängerung oder Nichtverlängerung einer Aufenthaltsbewilligung bzw. die Zumutbarkeit der Rückkehr einer ausländischen Person in ihr Heimatland entscheiden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat

**LE CONSEIL D'ÉTAT**DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL**Envoi par courrier électronique**Département fédéral de justice et police
Palais fédéral
3003 BernevernehmlassungSBRE@sem.admin.ch**Consultation relative aux modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de la modification du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration (normes procédurales et systèmes d'information)**

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 et approuve de manière générale les modifications d'ordonnances qui permettent l'application des modifications de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) adoptées le 14 décembre 2018 par le Parlement.

Modifications de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Selon l'alinéa premier de l'article 22a OASA, l'employeur est exempté de l'obligation de rembourser les dépenses liées à un détachement de longue durée dans le cadre d'une prestation de services transfrontalière ou d'un transfert interentreprises dès lors que le travailleur détaché a séjourné plus de douze mois sans interruption en Suisse. Nous constatons qu'il n'y aura aucun impact au niveau de la surveillance du marché du travail, ni d'augmentation des charges financières pour les cantons, puisque le centre des intérêts sera alors déplacé en Suisse et que les permis de séjour octroyés permettront de ne plus considérer ces travailleurs comme des travailleurs détachés.

Nous saluons l'exception à la règle des douze mois en cas de convention collective de travail (CCT) ou de contrat-type de travail (CTT) (art. 22a al. 2 OASA). Elle permet en effet de tenir compte des spécificités sectorielles.

Nous n'avons pas de commentaires particuliers en ce qui concerne les modifications des autres ordonnances soumises à consultation.

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

Neuchâtel, le 21 août 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND





RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

CHANCELLERIE D'ÉTAT

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

AVEC NOS COMPLIMENTS



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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 20. August 2019

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme). Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns zur Vernehmlassung zu Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes eingeladen.

Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und teilen Ihnen mit, dass wir die vorgeschlagenen Änderungen unterstützen. Hinweise zu einzelnen Bestimmungen haben wir nicht anzubringen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Alfred Bossard
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1264, VD

A-Post

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Sarnen, 12. August 2019/ja/990628

OWSTK.3487

Vernehmlassung

zum Entwurf zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)

„Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns den Entwurf zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; Verfahrensnormen und Informationssysteme) zur Vernehmlassung zugestellt und eine Vernehmlassungsfrist bis zum 22. August 2019 gewährt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Der Kanton Obwalden anerkennt, dass die erwähnte Umsetzung des AIG (Verfahrensnormen und Informationssysteme) eine Anpassung der betroffenen Verordnungen des Migrationsbereichs notwendig macht und unterstützt die vom EJPD erarbeiteten Ausführungsbestimmungen sowie deren mehrheitliche Inkrafttretung (voraussichtlich) per 1. Januar 2020.

Nicht einverstanden erklären kann sich der Kanton Obwalden hingegen damit, dass die Kosten für die Anpassungen der Visa-Informationssystem-Verordnung (VISV) – konkret für die Datenanbindung der Polizeibehörde an die Systeme C-VIS und ORBIS – zu Lasten der Gemeinden gehen sollen. Abgesehen davon, dass über die Kostenhöhe keine Schätzung vorliegt, sind wir der Meinung, dass diese Kosten zwingend vom Bund zu tragen sind, da die Datenabfrage in Zusammenhang mit der Erfüllung von Aufgaben im Ausländerbereich steht und nicht der Erfüllung kantonaler Aufgaben dient.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Wunschgemäss senden wir Ihnen dieses Schreiben vorab im Word- und PDF-Format an die E-Mail-Adresse: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement



Daniel Wyler
Regierungsrat

Kopie an:

- Sicherheits- und Justizdepartement (SJD)
- Staatskanzlei Obwalden



Regierungsrat Fredy Fässler

Sicherheits- und Justizdepartement, Oberer Graben 32, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

Sicherheits- und Justizdepartement
Oberer Graben 32
9001 St.Gallen
T 058 229 36 00
F 058 229 39 61

St.Gallen, 24. Juli 2019

**Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des
Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Stellung zu nehmen.

Wir sind mit den unterbreiteten Anpassungen grundsätzlich einverstanden, haben dazu jedoch folgende ergänzenden Bemerkungen:

Der erläuternde Bericht hält zu Art. 9a der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (SR 143.5) fest, dass Gesuche für Reisen von Flüchtlingen in einen Staat, für den ein Reiseverbot verfügt wurde, bei der zuständigen kantonalen Behörde einzureichen sind. Die zuständige Behörde hat anhand der Nachweise zu prüfen, ob das Gesuch ausreichend begründet ist, bevor sie es an das Staatssekretariat für Migration weiterleitet (vgl. S. 15). Wir gehen davon aus, dass keine eigentliche materielle Vorprüfung durch die kantonalen Behörden vorzunehmen ist. Eine Sachverhalts- und Plausibilitätsprüfung durch die kantonalen Behörden müssten wir ablehnen.

Obschon nicht Gegenstand dieser Vernehmlassung, regen wir an, die Erweiterung der Zugriffsberechtigungen von zumindest einzelnen Abteilungen der kantonalen Polizeibehörden auf die Informationssysteme des Staatssekretariats für Migration zu prüfen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse


Fredy Fässler, lic.iur.
Regierungsrat



Zusätzlich per Mail (als word- und pdf-Version) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Telefon 052 632 74 61
Fax 052 632 77 51
sekretariat.di@ktsh.ch

Departement des Innern

Als Word und PDF per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin
.ch

Schaffhausen, 19. August 2018

Vernehmlassungsverfahren zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme): Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments vom 1. Mai 2019 werden die Kantone und weitere interessierte Kreise zur Vernehmlassung betreffend die oben erwähnten Verordnungsänderungen eingeladen. Ihre Einladung wurde zuständigkeitshalber an das Departement des Innern zur direkten Erledigung weitergeleitet. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

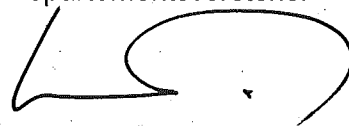
Wir begrüssen grundsätzlich die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen.

Wir möchten jedoch hinsichtlich der geplanten Änderungen in Bezug auf die Dauer der Entschädigungspflicht und Regelung der Spesen bei langfristigen Entsendungen darauf aufmerksam machen, dass der Terminus „ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben“ gemäss Art. 22a Abs. 1 VZAE und Art. 1a Abs. 1 EntsV (Entwurf) einen (zu) grossen Interpretationsspielraum offen lässt. Wir würden es aus Optik des Vollzuges begrüssen, wenn hier zum Beispiel auf den Aufenthaltstitel (Dauer) abgestellt werden könnte bzw. die erwähnte unbestimmte Formulierung raschmöglichst konkretisiert würde – vorzugsweise in Form einer Weisung.

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

Freundliche Grüsse

Der Departementsvorsteher

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, flowing line that forms a large loop and ends with a small hook.

Walter Vogelsanger, Regierungsrat

Kopie z.K.:

- Finanzdepartement
- Volkswirtschaftsdepartement
- Sozialamt
- Migrationsamt
- Integres

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Staatssekretariat für Migration
Stab Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

13. August 2019

**Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des
Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme);
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns eingeladen, zu Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Bezüglich Art. 22a wird insbesondere der Verzicht auf die Entschädigungspflicht bei langfristigen Entsendungen in Bezug auf die Ausgaben für die Wohnung kritisch betrachtet. Viele Arbeitnehmende möchten oder können auf ihre Wohnung im Heimatland nicht verzichten, weil diese bspw. noch von Familienmitgliedern (Ehepartner, Kinder, Eltern, etc.) genutzt wird, die nicht in die Schweiz mitreisen. Somit müssten diese Arbeitnehmenden ab dem zweiten Jahr der Entsendung doppelt Miete bezahlen (im Heimatland und in der Schweiz). Dies könnte eine Entsendung für viele Arbeitnehmende unmöglich machen und auch von Entsendungen von einem Jahr abschrecken, da es aus Erfahrung immer möglich ist, dass ein Projekt welches für ein Jahr geplant war, länger dauert. Aus diesem Grund empfehlen wir die Entschädigungspflicht für Logis beizubehalten und lediglich für die restlichen Auslagen zeitlich zu begrenzen.

Die Beibehaltung der Entschädigungspflicht gemäss Abs. 2 bei Arbeitsverhältnissen von entsandten Arbeitnehmenden und Dienstleistungserbringern, denen Arbeitgeber einen Minimallohn aufgrund eines aveGAV oder NAV mit Mindestlohnbestimmungen garantieren muss, wird begrüsst.

Die Änderungen von Art. 87 dienen der Missbrauchsbekämpfung und somit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und werden deshalb vollumfänglich begrüsst. In Abs. 1^{bis} werden zwei weitere Fälle aufgeführt (lit. f und g), in denen bei Vorliegen eines Verdachts die biometrischen Daten (Fingerabdrücke und Fotos) der Visumantragsteller abgenommen und im System AFIS abgeglichen werden können. Namentlich wenn die Person angibt, ihren Namen geändert zu haben oder sie nicht nachweist, dass alle Einreisevoraussetzungen nach Art. 6 Abs. 1 des Schengener Grenzkodexes erfüllt sind. Diese Erweiterung der Gründe ist aus unserer Sicht schlüssig.

Abs. 5 legt die Kategorien von Personen fest, für die biometrische Daten (Fingerabdrücke und Fotos) systematisch abgenommen und im AFIS abgeglichen werden können. Es handelt sich um Personen, die ein Visum C oder D beantragen und bei denen aufgrund des Reisedokuments begründete Zweifel an ihrer tatsächlichen Identität bestehen (lit. a); Personen, die ein Visum D beantragen und um Familiennachzug in die Schweiz ersuchen (lit. b) oder Personen, die ein humanitäres Visum nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204) beantragen (lit. c). Die Begründung für diese Erweiterung, wonach in gewissen Staaten ein grosses Missbrauchspotenzial mit Reisedokumenten bestehe, da die Dokumentensicherheit unzureichend sei, kann aus der Praxis bestätigt werden. Dies im Hinblick darauf, dass einerseits relativ leicht eine neue Identität angenommen werden kann. Andererseits sind im Bereich des Familiennachzuges gewisse ausländische Zivilstandsregister nicht verlässlich und teilweise sind die Verwandtschaftsverhältnisse der einzelnen Familienmitglieder zweifelhaft.

Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)

Bezüglich Art. 12 Abs. 4 wird die Aufbewahrungsdauer als erheblich zu kurz erachtet. Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass auch Daten, welche länger als 10 Jahre zurückliegen, im Wegweisungs- und Landesverweisungsbereich von entscheidender Bedeutung sein können. Beispielsweise ist eine Landesverweisung im Wiederholungsfall auf 20 Jahre auszusprechen bzw. kann diese sogar auf Lebzeiten ausgesprochen werden (vgl. Art. 66b des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB; SR 311.0]). Sollte die Befristung der Aufbewahrungsdauer beibehalten werden, ersucht der Kanton Solothurn darum, die Frist zumindest auf 20 Jahre zu verlängern.

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV1)

Keine Bemerkungen.

Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem (VISV)

Keine Bemerkungen.

Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)

Mit dem Zugriff gemäss Anhang 1 auf Fotografie, Fingerabdrücke und Unterschrift wird einem langjährigen Anliegen des Kantons Solothurn entsprochen.

Auch wenn es nicht direkt mit den in die Vernehmlassung geschickten Änderungen der ZEMIS-Verordnung zusammenhängt, so geht es im vorliegenden Vernehmlassungspaket eben auch um die geplante Einführung von eRetour (vgl. Änderungen VWWAL). Im Hinblick darauf erlauben wir uns den Hinweis, dass die Migrationsbehörden (MIGRA) gemäss Raster des Anhangs 1 beim Resultat der Herkunftsabklärung keinen Zugriff haben (ZEMIS-Datenfelder „Resultat“, namentlich „Analysierte Bereiche“, „Kategorie“, „Land Region“, „Milieu/Sprachgemeinschaft“, „Herkunftsangabe bestätigt“). Um künftig ein medienbruchfreies Arbeiten zu gewährleisten, sollten diese Datenfelder mit einem „A“ für Online-Abfragen für die Migrationsbehörden ergänzt werden.

Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Obschon die Konkretisierungen bezüglich der Reisebewilligungen für Flüchtlinge grundsätzlich begrüsst werden, geht Art. 9a Abs. 4 mit der maximalen Frist von 30 Tage zu weit. Auch die Ausführung im erläuternden Bericht (Seite 15), wonach die Reisedauer je nach Glaubhaftigkeit der Gründe festzulegen sei, ist schwer nachvollziehbar. Bedauerlicherweise ist dem Bericht nicht zu entnehmen, welcher Anlass es rechtfertigen würde, die maximale Dauer auf 30 Tage festzulegen. Wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist, soll sich die Praxis an jener zur Suspendierung der Einreiseverbote anlehnen, was nicht befürwortet wird. Einfache Besuche oder Ferienaufenthalte dürfen keinesfalls gemeint sein, sondern die Gründe müssen sich - im Sinne einer restriktiveren Praxis - effektiv nur auf die bedeutendsten Ereignisse (Geburt, Heirat, Tod)

beschränken. Obwohl es aus dem Verordnungstext nicht explizit hervorgeht wird im erläuternden Bericht von einer Prüfung der ausreichenden Begründung der zuständigen Behörde geschrieben (Seite 15). Der Kanton Solothurn lehnt es ab, eine diesbezügliche (Vor-Prüfung der Vollständigkeit der Gesuchsbegründungen vorzunehmen, zumal es nicht Aufgabe der kantonalen Migrationsbehörden ist und mit einem Mehraufwand verbunden wäre.

Den restlichen Regelungen kann - davon ausgehend, dass die Aufwendungen durch die neue Eingabe ins ZEMIS anstelle von ISR effizienter werden und auch weiterhin gewährleistet ist, dass Termine in der Terminverwaltung gebucht werden können - beigespflichtet werden.

Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV)

Bezüglich Art. 1a und Art. 6 kann auf die Ausführungen oben zur Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, Art. 22a bzw. Art. 6a verwiesen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Roland FÜRST
Landammann

sig. Andreas ENG
Staatsschreiber

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Frau Karin Keller-Sutter
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 13. August 2019

**Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018
des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informations-
systeme)**

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Anpassungen verschiedener Verordnungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes und teilen Ihnen mit, dass wir mit den vorgeschlagenen Erlassen grundsätzlich einverstanden sind. Bezüglich drei Verordnungen bitten wir Sie indessen, die nachfolgenden Bemerkungen für die weiteren Rechtsetzungsarbeiten zu berücksichtigen.

**I. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE;
SR 142.201)**

Gemäss Art. 22a Abs. 1 des Entwurfs zur VZAE soll die Entschädigungspflicht des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin für Auslagen bei langfristigen Entsendungen von Arbeitnehmenden nach einer bestimmten Dauer enden. Inhaltlich sind wir mit der vorgeschlagenen Anpassung einverstanden, vertreten allerdings die Auffassung, dass der Text unglücklich formuliert ist. Im Titel zu dieser Bestimmung mit der Formulierung "Dauer der Entschädigungspflicht bei langfristigen Entsendungen" ist die Rede von der Dauer der Entschädigungspflicht. Gemäss Art. 22a Abs. 1 des Entwurfs geht es aber einzig um den Auslagenersatz. Da mit der Entschädigung auch der vereinbarte Lohn gemeint sein kann, wirkt der Titel verwirrend. Dies gilt umso mehr, als in Art. 22a Abs. 2 des Entwurfs ausgeführt wird, Abs. 1 gelte nicht, wenn für den entsandten Arbeitnehmenden aufgrund eines allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags oder ei-

2/2

nes Normalarbeitsvertrags ein Mindestlohn garantiert sei. Der Bezug von Mindestlohn und Auslagenersatz erhellt sich erst nach Lektüre der dazu gehörigen Erläuterungen. Wir beantragen daher, dass der Artikel textlich überarbeitet wird. Mindestens sollte die Überschrift wie folgt geändert werden: "Dauer des Auslagenersatzes bei langfristigen Entsendungen".

II. Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV; SR 823.201)

Für Art. 1a des Entwurfs zur EntsV ergibt sich die gleiche Problematik wie bei Art. 22a VZAE, weshalb auf die Ausführungen unter Ziff. I verwiesen wird.

III. Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL; SR 142.281)

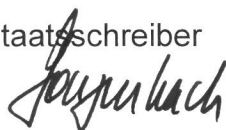
Da der Kanton Thurgau Standort eines Bundesasylzentrums ohne Verfahrensfunktion (BAZoV) ist, vollzieht unser Migrationsamt eine grosse Anzahl von Wegweisungen. Das Migrationsamt des Kantons Thurgau arbeitet hierfür bereits jetzt eng mit dem Direktionsbereich Rückkehr des Staatssekretariates für Migration zusammen und wird sich deshalb auch intensiv mit dem EDV-System "eRetour" zu befassen haben. Die in den Vernehmlassungsunterlagen aufgeführten Zugriffsrechte für "eRetour" für Migrationsämter (A)nzeigen bzw. (B)earbeiten, sind nachvollziehbar. Bei Punkt V. des Anhangs 1 "Rechtsberatung und Rückkehrhilfe" wäre allerdings ein Zugriff der Kategorie A sinnvoller. Damit wären Ereignisse bezüglich freiwilliger Rückkehr für das Migrationsamt direkt sichtbar, was die Zusammenarbeit mit der Rückkehrberatung vereinfachen und Schwierigkeiten bei der Organisation einer zwangsweisen Rückführung vermeiden würde.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatschreiber



numero			Bellinzona
3653	cl	0	8 agosto 2019
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 44 35 e-mail can-sc@ti.ch			
			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3003 Berna

Invio per posta elettronica:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Procedura di consultazione concernente le modifiche d'ordinanza per l'attuazione della modifica del 14 dicembre 2018 della legge sugli stranieri e la loro integrazione (norme procedurali e sistemi d'informazione)

Gentili signore,
Egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 1° maggio 2019 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Il Governo cantonale saluta positivamente le modifiche legislative in oggetto. In effetti esse sono la conseguenza dell'adozione della modifica della LStrl approvata lo scorso 14 dicembre 2018 dal Parlamento. A riguardo si ricorda che il Consiglio di Stato si era già espresso positivamente con la sua presa di posizione del 12 ottobre 2016 (cfr. Risoluzione. Governativa No. 4420 del 12 ottobre 2016), nell'ambito della relativa procedura di consultazione.

2. Considerazioni sui singoli aspetti

2.1 Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

Le modifiche di cui all'art. 22a OASA permettono di chiarire gli obblighi legali in materia di rimborso nei confronti dei lavoratori distaccati in Svizzera. Ciò nonostante l'Esecutivo cantonale ritiene che, nell'ottica di un'applicazione effettiva ed efficace, sia necessario distinguere in maniera chiara, attraverso una precisa definizione nell'ordinanza, la parte di salario derivante dalla prestazione dalle indennità per spese.

D'altro canto queste modifiche permettono di chiarire la questione del centro di vita e d'interessi della persona in oggetto, ammettendo che, oltrepassato il limite dei dodici mesi, gli stranieri che vivono in Svizzera fanno parte della popolazione residente nel nostro Paese in maniera

permanente. Questa chiara distinzione viene salutata in maniera positiva dal Governo cantonale; tuttavia il criterio dei 12 mesi contempla solo la dimensione temporale e non tiene in considerazione l'insieme delle circostanze, come ad esempio il mantenimento dei legami familiari all'estero, elemento importante per la determinazione del centro di vita e d'interessi di una persona. Per comprovata esperienza gli accertamenti condotti dai nostri Servizi evidenziano come nella maggior parte dei casi gli stranieri presenti in Svizzera a scopo puramente professionale in qualità di lavoratori distaccati mantengano il proprio centro di vita e d'interessi all'estero indipendentemente dalla durata della permanenza. Infatti il senso stesso del distaccamento è proprio quello che una volta terminato il mandato alla base della presenza in Svizzera questi collaboratori facciano ritorno nel Paese di provenienza presso la società originaria.

La possibilità di derogare a tale obbligo quando la permanenza perdura oltre ai dodici mesi favorisce le aziende estere a discapito dell'economia insediata in maniera duratura nel tessuto economico e sociale svizzero nonché a danno della forza lavoro indigena come pure di quella estera impiegata in forma distaccata. Tant'è che la scelta di definire il periodo di 12 mesi quale limite per derogare all'obbligo di rimborso è motivata unicamente per ridurre i costi connessi al distaccamento. A nostro avviso questa impostazione dà adito ad abusi e va rivista innalzando il limite ad almeno 24 mesi.

Per quanto attiene al cpv. 2 dell'art. 22a OASA, considerata la necessità di protezione particolare per i settori soggetti a pressioni salariali, l'eccezione alla regola temporale di rimborso delle spese per i lavoratori distaccati in Svizzera, è da ritenersi benvenuta.

2.2 Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e l'espulsione degli stranieri (OEAE)

Relativamente al nuovo sistema d'informazione a sostegno del ritorno (eRetour), osserviamo che l'introduzione del medesimo presenta l'indubbio vantaggio di semplificare il flusso di informazioni tra la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e i suoi interlocutori, tra cui le Autorità cantonali della migrazione, di contenere l'onere amministrativo e di consentire di seguire in tempo reale i casi sospesi. Le modifiche legislative sottoposteci in buona sostanza disciplinano in maniera chiara i vari aspetti gestionali correlati al nuovo sistema d'informazione.

2.3 Ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1)

In merito all'art. 17 OAsi 1 sulla videosorveglianza, il Consiglio di Stato saluta favorevolmente la creazione di una base legale dettagliata che concretizza l'introduzione della videosorveglianza all'interno e all'esterno degli spazi che la SEM gestisce nel quadro della procedura d'asilo.

Evidenziamo inoltre, che questa novella legislativa avrà ricadute positive per il nostro Cantone, nella misura in cui sul territorio si trovano spazi della SEM dedicati alla procedura d'asilo. Infatti da una parte la sicurezza e l'ordine pubblici potranno beneficiare di un possibile effetto dissuasivo, e dall'altra in caso di eventuali problemi di ordine pubblico al loro interno e/o nelle immediate vicinanze, le Autorità del perseguimento penale potranno far capo a mezzi probatori oggettivi e precisi per le proprie inchieste.

2.4 Ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV)

Per quanto attiene all'art. 9a ODV, l'Esecutivo cantonale concorda con l'Autorità federale che, nel caso in cui sia stato disposto nei confronti di tutti i rifugiati provenienti da un determinato Stato un divieto di recarsi in altri Stati, in particolare di transito e limitrofi, l'autorizzazione a viaggiare in questi Paesi debba essere concessa solamente se è giustificata da gravi motivi e a determinate

condizioni. Di conseguenza nell'art 9a ODV al cpv. 1 vengono specificati i gravi motivi per cui l'autorizzazione viene concessa ovvero, oltre alla malattia e l'infortunio grave di un congiunto o il suo decesso, le occasioni importanti che servono a mantenere le relazioni familiari, in particolare la nascita di un bambino e il matrimonio di un congiunto. Inoltre giusta il cpv. 2 del medesimo disposto, spetta al rifugiato provare la necessità di un viaggio in un Paese che gli sarebbe in linea di principio vietato. Parimenti, a mente del cpv. 4 del disposto in parola, la durata del viaggio deve essere stabilita in funzione del suo motivo e non può in ogni caso superare i 30 giorni. Da ultimo si rileva che, in virtù dei cpv. 5 e 6 dell'articolo, la cerchia famigliare è ristretta ai congiunti stretti del rifugiato (genitori, nonni, fratelli e sorelle, coniuge, figli, abbiatici) e ai congiunti stretti del coniuge.

3. Conclusioni

Per quanto di competenza dell'Autorità della migrazione e del mercato del lavoro osserviamo, relativamente all'impatto sui Cantoni, che la modifica legislativa in parola non dovrebbe comportare ulteriori aggravii, né dal punto di vista finanziario né amministrativo.

In effetti le modifiche proposte, in particolare quelle di cui all'art. 22a OASA, avranno solo un impatto marginale sulle attività di controllo esperite dall'Autorità cantonale.

Da ultimo rileviamo che l'unico onere non coperto dalla SEM concerne solo le Polizie comunali che si doteranno dell'accesso ai sistemi dei visti C-VIS e ORBIS, le quali dovranno farsi carico dei costi di allacciamento a queste banche dati.

Tutte le modifiche proposte sono pertanto salutate positivamente, ad eccezione del limite fissato a 12 mesi della durata dell'obbligo di rimborso delle spese in caso di lavoro distaccato prolungato, che riteniamo vada esteso ad almeno 24 mesi.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

Christian Vitta

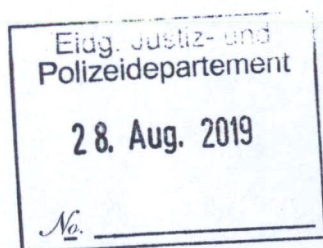
Il Cancelliere:

Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Dipartimento delle finanze e dell'economia (dfe-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch);
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch);
- Comando della Polizia cantonale (servizio.giuridico@polca.ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.

2019 -08- 28



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Parlament verabschiedete am 14. Dezember 2018 die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Sie unterbreiten uns Bestimmungen zur Anpassung der Verfahren sowie zur Schaffung von Rechtsgrundlagen für den Zugriff, die Speicherung und die Bekanntgabe von Daten. Damit soll der jüngsten Entwicklung des nationalen und internationalen Rechts und der Praxis im Migrationsbereich Rechnung getragen werden und eine einheitliche Praxis im Einklang mit den Verpflichtungen der Schweiz sichergestellt werden.

Wir stimmen den Vorschlägen zur Anpassung der Verfahren sowie zur Schaffung von Rechtsgrundlagen für den Zugriff, die Speicherung und die Bekanntgabe von Daten zu.

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 26. August 2019



Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann Der Kanzleidirektor

Roger Nager

Roman Balli

Document PDF et Word par courriel à:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Réf. : CS/15025646

Lausanne, le 21 août 2019

Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de la modification du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration (normes procédurales et systèmes d'information)

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat 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.

1. Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Si le Gouvernement vaudois reconnaît que la modification envisagée de l'article 22a clarifie considérablement la portée des obligations des entreprises concernées en matière de frais de détachement, il relève que son application risque d'entraîner d'autres questions en lien notamment avec le changement du centre de vie d'un travailleur détaché.

En effet, ce dernier est supposé exercer temporairement son activité salariée dans un autre Etat que celui dans lequel il travaille habituellement. En raison de cette durée restreinte, il n'est pas exigé que lui ou son employeur s'affilie au système de sécurité sociale du pays dans lequel il exerce temporairement son activité. Aussi, son statut implique une situation temporaire, dès lors qu'il est appelé à retourner dans son pays d'origine à relativement brève échéance.

S'il est admis que le centre de vie d'un travailleur est modifié après douze mois de séjour dans l'Etat de destination, il apparaîtrait cohérent et judicieux de mettre un terme au statut de détaché et d'intégrer l'intéressé au système de sécurité sociale du pays de destination. Il n'y aurait en effet pas lieu de maintenir le rattachement à un système de sécurité sociale d'un pays avec lequel l'intéressé n'a plus de lien.

En résumé, soit l'intéressé est détaché temporairement et il est justifié que son employeur prenne en charge ses frais durant l'entier de son détachement, dès lors que son centre de vie demeure à l'étranger, soit il est salarié d'une société étrangère mais établi en Suisse, et dans ce cas, son statut ne doit plus être envisagé sous l'angle du détachement.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat craint que cet article complexifie inutilement la distinction entre le statut de travailleur détaché d'avec celui de travailleur en Suisse et conduise à des interprétations susceptibles de générer des obligations contraires à l'objectif recherché par l'ordonnance.

2. Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)

Le Conseil d'Etat tient tout particulièrement à saluer la mise en production prochaine du nouveau système d'information *eRetour*. Celui-ci contribuera sans aucun doute à l'optimisation des flux d'information et du suivi des dossiers dans le cadre de l'assistance que la Confédération est amenée à porter aux cantons, en vue de la mise en œuvre des départs volontaires et de l'exécution des renvois et des expulsions.

Les modifications envisagées des autres ordonnances n'appellent aucune remarque supplémentaire de la part du Conseil d'Etat.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- OAE



Département fédéral de justice et police (DFJP)
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Bundeshaus West
Bundesgasse 1
3003 Berne

Références

Date 14 août 2019

**Consultation concernant la modification des ordonnances d'exécution des normes
procédurales et systèmes d'information**

Madame la Conseillère fédérale,

Donnant suite à votre invitation du 1^{er} mai 2019, le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de l'avoir associé à la consultation citée sous référence et vous communique, par la présente, sa détermination.

Nous avons pris connaissance des modifications d'ordonnances proposées dans le cadre de la mise en œuvre de la modification du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) et nous en approuvons les développements qui tiennent compte des récentes évolutions de la législation et de la pratique.

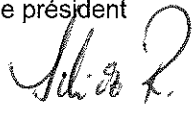
L'introduction future du nouveau système d'information (e-Retour) par le Secrétariat d'Etat aux Migrations qui est destiné à la mise en œuvre des retours dans le domaine de l'asile et des étrangers devrait permettre aux cantons d'améliorer le suivi de leurs dossiers. Il est donc indispensable d'introduire aussi des précautions dans le règlement des droits et niveaux d'accès pour ce système spécial destiné à une matière délicate.

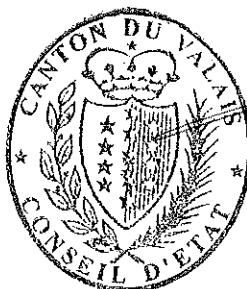
Les réfugiés reconnus ont l'interdiction de voyager dans leur Etat d'origine ou de provenance. Une autorisation de voyage, au sens de l'art. 59c LEI, doit être octroyée seulement à titre exceptionnel et pour des motifs bien définis. Le Conseil d'Etat propose que l'autorité cantonale compétente joigne en toute occasion son appréciation sur la validité des faits présentés par le requérant à l'appui de sa demande. Les autorités cantonales compétentes ont bien souvent l'accès à des informations utiles à la prise de décision de l'autorité fédérale.

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de sa parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Roberto Schmidt



Le chancelier


Philipp Spörri

Copie à vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Zug, 9. Juli 2019 sa

**Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Stellung zu nehmen.

Gerne kommen wir Ihrer Einladung nach. Wir stellen keine Anträge, erlauben uns aber nachfolgende Bemerkungen:

1. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Die Arbeitgeber sind verpflichtet, den in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Spesen im Zusammenhang mit deren Aufenthalt zu vergüten. Wir begrüssen die vorgeschlagene Begrenzung dieser Pflicht auf zwölf Monate.

2. Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Das Reiseverbot kann bei anerkannten Flüchtlingen auf weitere Staaten nebst dem Heimatstaat ausgeweitet werden. Das SEM kann einer Person aus wichtigen Gründen eine Ausnahme bewilligen. Wir befürworten die vorgeschlagene Bestimmung von Art. 9a RDV, welche die wichtigen Gründe für eine allfällige Ausnahme vom Reiseverbot in Umsetzung von Art. 59c Abs. 2 AIG abschliessend festlegt. Gleichzeitig gehen wir davon aus, dass das Staatssekretariat für Migration die Ausnahmebestimmung von Art. 59c Abs. 2 AIG restriktiv handhaben wird.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Stephan Schleiss
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; im PDF- und Word-Format)
- Datenschutzstelle
- Volkswirtschaftsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Amt für Migration
- Zuger Polizei
- Staatskanzlei (zur Aufschaltung der Vernehmlassung im Internet)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern-Wabern

26. Juni 2019 (RRB Nr. 602/2019)

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes, Verfahrensnormen und Informationssysteme (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie uns die Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20; Verfahrensnormen und Informationssysteme) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Zur Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201):

Wir lehnen die vorgeschlagene Beschränkung der Entschädigungspflicht auf ein Jahr (Art. 22a VZAE) ab. Diese Änderung beeinträchtigt die nationalen und kantonalen Bemühungen zur Förderung des inländischen Fachkräftepotenzials und führt zu einem Anreiz zu Langzeitentsendungen, was dem Zweck des Instruments der Entsendungen, die kurzfristig und vorübergehend sein sollten, widerspricht.

Als grenzüberschreitende Dienstleistungen gilt gemäss Art. 3 VZAE die Ausübung einer zeitlich befristeten Dienstleistung in der Schweiz im Rahmen eines Vertragsverhältnisses durch eine Person oder ein Unternehmen mit Sitz im Ausland. Diese Arbeitnehmenden bleiben dabei dem Arbeitsvertrag unterstellt, den sie mit ihrem ausländischen Arbeitgeber abgeschlossen haben. Während der gesamten Entsendezeit bleibt die Sozialversicherungsgesetzgebung des Ursprungslandes anwendbar, entsprechend sind die Arbeitnehmenden während der Dauer der Entsendung von der Versicherungspflicht gemäss AHV, IV, EO, Arbeitslosenversicherung sowie beruflicher Vorsorge befreit und haben keinen

Anspruch auf Familienzulagen in der Schweiz. Anlass für ihren Einsatz bei einem schweizerischen Dienstleistungsempfänger ist ein temporäres Projekt, daran ist auch der Aufenthalt in der Schweiz gebunden. Deshalb sind sie vom Prinzip des Vorranges der inländischen Arbeitskräfte (Art. 21 AIG) ausgenommen.

Die Mehrheit der Entsendungen im Kanton Zürich erfolgt im Rahmen von kurzfristigen Einsätzen, ungefähr 15% dauern länger als ein Jahr und die betreffenden Arbeitgeber würden somit von der geplanten Erleichterung profitieren. Nicht selten möchten Einsatzbetriebe und damit auch Gesuchstellende die Entsendung auf bis zu sechs Jahre ausdehnen. Ein wesentlicher Teil der Entsendungen in den Kanton Zürich betrifft IT-Fachkräfte aus Drittstaaten mit tiefem Lohnniveau, nach denen der Bedarf vor allem seitens Grossbanken und Versicherungen gross ist. Zwar handelt es sich bei ihnen um Fachkräfte, doch entspricht ihr Gehalt meist dem tiefstmöglichen Salär für neu einreisende Ausländerinnen und Ausländer. Die Spesenentschädigung kann neben dem eigentlichen Lohn einen erheblichen Anteil an der Gesamtentschädigung einer entsendeten Person ausmachen. Im Kanton Zürich liegt dieser beispielsweise bei einer indischen Informatikerin oder einem indischen Informatiker (Einzelperson) bei etwa 35% des Lohnes. Obwohl vertraglich zur Rückkehr in ihr Heimatland bzw. zu ihrem Arbeitgeber verpflichtet, wird für manche Entsandte nach einer fünf- bis sechsjährigen Entsendedauer die dauerhafte Einbindung in den schweizerischen Arbeitsmarkt das Ziel. Entsprechend werden regelmässig Gesuche um Lokalisierung von IT-Entsandten (Anstellung nicht mehr durch den Entsendebetrieb, sondern durch einen in der Schweiz angesiedelten Betrieb) gestellt. Durch die lange Entsendedauer können diese Arbeitnehmenden einen grossen Erfahrungsschatz aufbauen, der ihnen einen Vorteil gegenüber anderen Bewerbenden verschafft. Das Vorrangprinzip will aber die Chancen inländischer Arbeitnehmender bei der Stellensuche verbessern. Bei einer Lokalanstellung von Entsandten würde genau dieses Prinzip eine Verwässerung erfahren und Gefahr laufen, ausgehöhlt zu werden.

Die Entschädigungspflicht auf zwölf Monate zu begrenzen, kann nicht damit begründet werden, dass sich der Lebensmittelpunkt der Ausländerinnen und Ausländer dann in die Schweiz verschoben habe und sie somit zur ständigen Wohnbevölkerung gezählt werden könnten. Dies mag bei von Schweizer Arbeitgebern lokal angestellten Ausländerinnen und Ausländern zutreffen. Diese unterstehen aber auch der schweizerischen Sozialversicherungsordnung. Grenzüberschreitende Dienstleistende sollen ihren Lebensmittelpunkt jedoch nicht verschieben. Ihre Aufenthalte sind vorübergehender Natur. Gerade bei Entsandten ist die Berufung auf erfolgte Integration nicht statthaft. Die beiden Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern – lokal angestellte und entsandte – gleichbedeutend zu verwenden, widerspräche den Absichten des Gesetzgebers, der bewusst eine unterschiedliche Handhabung vorgesehen hat.

Wenn die ausländischen Arbeitgeber nach zwölf Monaten von der Entschädigungspflicht befreit würden, könnten die benötigten Arbeitskräfte nun unter noch günstigeren Bedingungen eingesetzt werden. Der Schweizer Empfänger der erbrachten Dienstleistung muss sich dabei schon heute weder um das Personalmanagement kümmern noch Rekrutierungsbemühungen leisten. Mit der geplanten Regelung wird somit der Anreiz, den Einsatz einer Dienstleisterin oder eines Dienstleisters zu verlängern, noch grösser. Vor dem Hintergrund eines solchen für Arbeitgeber wie Einsatzbetriebe gleichermassen attraktiven

Modells ist die Konkurrenzierung von inländischen Fachkräften sehr realistisch. Zudem entstünde eine negative Auswirkung auf die Sozialversicherungsbeiträge, da entsandte Arbeitskräfte keine Beiträge an die schweizerischen Sozialversicherungen leisten. Sollte an Art. 22a E-VZAE festgehalten werden, sprechen wir uns für eine Entschädigungspflicht von 24 anstelle von 12 Monaten aus. Kurzaufenthaltsbewilligungen können unter der gleichen Kontingentseinheit auf bis zu zwei Jahre verlängert werden (Art. 32 Abs. 3 AIG). Weiter wäre das Wort «langfristig» in Art. 22a E-VZAE wegzulassen: Grenzüberschreitende Dienstleistungen im Sinne von Art. 26 AIG in Verbindung mit Art. 3 VZAE sollen eben nicht langfristiger Art sein, sondern sind – so das Gesetz – auf «vorübergehende» (Art. 26 AIG) bzw. «zeitlich befristete» (Art. 3 VZAE) Einsätze zugeschnitten.

Zur ZEMIS-Verordnung (ZEMIS-VO, SR 142.513), Anhang 1:

Die *kantonalen und kommunalen Arbeitsmarktbehörden (KAA)* sollen betreffend «Ausweis Asylbereich» lediglich Daten abfragen, nicht jedoch bearbeiten können (VI.3.c., Seite 20 der ZEMIS-VO). Da die KAA jedoch vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge via ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem) melden müssen, ist eine entsprechende Anpassung der Berechtigungen unabdingbar und den KAA die Berechtigung zur Datenbearbeitung zu erteilen.

Für die Grenzkontrolle am Flughafen Zürich muss die *Kantonspolizei Zürich* lückenlos und systematisch den ausländerrechtlichen Status von Personen abklären. Aufgrund des nahezu durchgehenden Betriebes am Flughafen und der jeweils zeitlichen Dringlichkeit benötigt die Kantonspolizei Zürich Informationen auch ausserhalb der Bürozeiten der kantonalen Migrationsämter bzw. des SEM. Deshalb ist die Kantonspolizei Zürich darauf angewiesen, zusätzlich folgende Datenfelder abrufen zu können:

- VI.2.g. sämtliche Datenfelder
- VI.2.j. sämtliche Datenfelder

Die Asyl- und Flüchtlingskoordinationsstellen (SOZ) sind auf folgende Abfrageberechtigungen (A) angewiesen:

- I.1. Fotografie (zur Identitätsabklärung weggewiesener Personen am Schalter)
- II.1. In Bearbeitung bei Sachbearbeiter (für Rückfragen beim SEM)
- V.1. Standort (für Anfragen zu physischen Dossiers)
- VI.2.e. Haftart, Haftbeginn, Haftende, Ort der Inhaftierung und Dauer der angeordneten Haft (zur Klärung der Unterstützungsleistungen und anrechenbaren Eigenmitteln)
- VI.3.c. Medizinalfall (für die Ausreiseorganisation durch die Rückkehrberatung)

Zur Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (SR 142.281), Anhang 1:

Es gibt in der Schweiz keine Flughafenpolizei, die nicht Teil eines kantonalen Polizeikorps ist. Auch im Kanton Zürich nimmt die Kantonspolizei sämtliche polizeiliche Aufgaben im Kontext des grössten internationalen Landesflughafens wahr. Die Kategorie FLUPO ist damit hinfällig und ist mit der Kategorie KAPO zusammenzuführen. Die Kantonspolizei vollzieht die zwangsweisen Rückführungen, insbesondere auch von als Gefährder einge-



stuften Personen. Zur erweiterten Lageeinschätzung ist es erforderlich, direkt und auch ausserhalb der Bürozeiten auf sicherheitsrelevante Informationen zugreifen zu können. Deshalb sind die Berechtigungen der KAPO wie folgt zu ergänzen:

- I. 4. Zweite und dritte Zeile (Seite 5, Abfragen)
- I. 5. Vierte und fünfte Zeile (Seite 5, Abfragen)
- III. 3. Fünfte bis siebte Zeile (Seite 11, Bearbeiten)
- III. 3. Letzte sechs Zeilen (Seite 12, Abfragen)
- III. 4. Sechste Zeile (Seite 13 ganz oben, Abfragen)
- IV. 9. 23. und 25. Zeile (Seite 19, Abfragen)

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

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Carmen Walker Späh

Dr. Kathrin Arioli



Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 16. August 2019/YB
VL Ausführungsverordnungen

**Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen stimmt den Ausführungsverordnungen zu diversen Verfahrensregelungen und Informationssystemen zu. Wir beschränken uns auf eine Stellungnahme zum Reiseverbot für Flüchtlinge (Art. 59c AIG) ohne näher auf die restlichen, vornehmlich technischen Verordnungsanpassungen einzugehen.

Flüchtlingen ist die Reise in ihr Heimat- oder Herkunftsland untersagt. Reist ein Flüchtling in sein Heimat- oder Herkunftsland, begibt er sich freiwillig wieder unter den Schutz jenes Landes, aus dem er aufgrund einer akuten Gefährdung von Leib und Leben geflüchtet ist. Damit verwirkt er sein Anrecht auf Schutz in der Schweiz. Der Gesetzgeber hat dieses Prinzip mit der Vorlage [18.026](#) mittels Beweislastumkehr gefestigt. Zusätzlich dazu hat er die Möglichkeit geschaffen, das Reiseverbot auf weitere Staaten auszudehnen, um die Umgehungen des Verbots zu erschweren. Das sind wichtige Schritte, denn die FDP fordert schon lange mehr Konsequenz in der Durchsetzung des Heimreiseverbots.

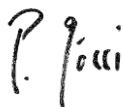
Gleichzeitig hat der Gesetzgeber den Behörden aber auch die Möglichkeit eingeräumt, in Ausnahmefällen eine Heimreise bewilligen zu dürfen. Die FDP ist der Ansicht, dass die anwendenden Behörden hier einen gewissen Spielraum erhalten sollen. Es kann im Leben Fälle geben, in denen eine Heimreise – sei sie für den Flüchtling noch so risikobehaftet – gerechtfertigt sein kann. Wir unterstreichen aber klar, dass derartige Gesuche nicht leichtfertig autorisiert werden dürfen, sondern äusserst restriktiv zu behandeln sind. Eine Ausnahme vom Reiseverbot darf nur in Fällen von sehr grosser persönlicher Tragweite gewährt werden, denn eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat bleibt generell untersagt.

Art. 9a der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten besagt in Abs. 1. Bst. a, dass eine schwere Erkrankung, ein schwerer Unfall oder der Tod eines Familienmitglieds eine Heimreise rechtfertigen. Das sind nachvollziehbare Gründe. In Bst. b sind weitere „wichtige Anlässe zur Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen, insbesondere die Geburt eines Kindes oder die Heirat eines Familienmitglieds“ festgehalten. Wir beurteilen diese Kriterien kritisch und stellen in Frage, ob die Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen das beträchtliche Risiko einer Heimreise rechtfertigt, zumal die familiären Beziehungen heute mittels Internet risikofrei gepflegt werden können.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz

Staatssekretariat für Migration
Chef Stabsbereich Recht
Herr Albrecht Dieffenbacher
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

albrecht.dieffenbacher@sem.admin.ch

Zürich, 19. Juli 2019 DL
luetzelschwab@arbeitgeber.ch

Stellungnahme zur Verordnungsänderung zur Umsetzung der Änderungen vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)

Sehr geehrter Herr Dieffenbacher

Sie haben uns zur Stellungnahme zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderungen vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) eingeladen. Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV) lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Die Vernehmlassung umfasst eine Vielzahl von verschiedenen Themen. Arbeitgeberrelevant ist in erster Linie die in Art. 22a AIG und 2 EntsG geregelte Pflicht der Arbeitgeber, die Spesen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von entsandten Arbeitnehmenden in der Schweiz zu vergüten. Entsprechend beschränken wir unsere Vernehmlassung auf diese Artikel und verzichten auf eine Kommentierung der übrigen Vorschriften.

Der SAV hat bereits im Rahmen der Gesetzesrevision das Anliegen unterstützt, eine Befristung der Pflicht zur Rückerstattung der Auslagen durch den Arbeitgeber einzuführen. Mit der Begrenzung der Spesentragungspflicht auf 12 Monate sind wir einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Ausführungen entgegenbringen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Fredy Greuter
Mitglied der Geschäftsleitung



Daniella Lützelschwab
Mitglied der Geschäftsleitung

Bundesamt für Justiz
Sekretariat für Migration
und Bundesamt für Polizei
3003 Bern

E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 10. Juli 2019

Vernehmlassungsantwort zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderungen vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetz (Verfahrensnormen und Informationssysteme)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den oben genannten Vorlagen Stellung nehmen zu können. Es handelt sich um den Nachvollzug der Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG vom 14. Dezember 2018. Die zugrundeliegenden Verschärfungen im AIG beurteilt der Schweizerische Gewerkschaftsbund kritisch.

Insbesondere die Einschränkungen der Reisefreiheit sind für uns nicht akzeptabel. Art. 9a RDV sollte deshalb zu einer möglichst milden Einschränkung der Reisefreiheit führen.

Erstens beschränken sich die Missbräuche von Flüchtlingen, die auf Umwegen in ihren Heimat- bzw. Verfolgerstaat reisen, auf wenige Einzelfälle. Zudem handelt es sich um Rückreisen in eine Handvoll Herkunftsstaaten. Allein schon diese beschränkte Zahl von Personen und Staaten verlangen eine Umsetzung mit Mass und nicht eine solche, die von generellem Misstrauen gegenüber geflüchteten Menschen geprägt ist. Die zu erwartende Allgemeinverfügung des SEM, welche Staaten auflistet, für die ein Reiseverbot gilt, muss diesen Bedenken Rechnung tragen. Insbesondere die geplanten Reiseverbote, welche auch für Anrainerstaaten von Verfolgerstaaten gelten sollen, sind zu überdenken.

Zweitens müssen die Gründe, die eine Reiseerlaubnis gemäss Art. 9a Abs. 1 VE RDV ermöglichen sollen, mit Blick auf Art. 8 EMRK weiter gefasst werden. Zu denken ist hier etwa an die Möglichkeit, die Beziehung zu Enkelkindern oder zu eigenen Kindern, die im Herkunftsstaat leben, mittels regelmässigen Besuchen pflegen zu können, oder dort chronisch erkrankte oder pflegebedürftige Verwandte regelmässig zu besuchen. Auch religiöse Feiern oder die Inhaftierung von Verwandten sollten zulässige Gründe darstellen.

Dass die Notwendigkeit einer Reise in den Anrainer- bzw. in den Verfolgerstaat vom Gesuchsteller nachzuweisen ist, verstösst aus unserer Sicht gegen den im Migrationsrecht geltenden Untersuchungsgrundsatz. Nachdem Art. 59c AIG Gesetz wurde, ist dieser Überlegung wenigstens bei der Umsetzung in der neuen Verordnungsbestimmung Rechnung zu tragen. Deshalb dürfen die

Anforderungen an den Nachweis der Notwendigkeit einer Reise nicht allzu streng ausfallen. Dies gilt insbesondere für eine Reise in einen Nachbarstaat des ursprünglichen Verfolgerstaats.

Weiter ist auch die Fixierung der Bewilligungspraxis auf den engen Familienkreis, wie dies Art. 9a Abs. 4 und 5 RDV vorsieht, nicht zielführend. Sie trägt insbesondere der Tatsache keine Rechnung, dass Flüchtlinge auch enge Kontakte und Beziehungen zu Personen pflegen dürfen, die im Heimat- resp. Verfolgerstaat leben und nicht zwingend zur Familie gehören. Es darf geflüchteten Menschen nicht ohne Grund verwehrt werden, Freundinnen und Freunde zu besuchen.

Die in Art. 9a Abs. 4 RDV vorgesehene Beschränkung der Reisedauer auf maximal 30 Tage erscheint aus unserer Sicht als viel zu starre Regel. Sie sollte aus unserer Sicht an die bei Visa üblichen drei Monate angepasst sein.

Die Umsetzung und Präzisierung der weiteren neuen AIG-Bestimmungen in den entsprechenden Verordnungen scheinen uns dagegen nachvollziehbar, die vorgeschlagenen Anpassungen sind somit für den SGB akzeptabel. Wir weisen jedoch mit Nachdruck darauf hin, dass dem Datenschutz insbesondere bei den Personendaten und den Videoüberwachungen besonderes Augenmerk gelten muss. Die Grundrechte von geflüchteten und migrierten Menschen müssen trotz AIG-Verschärfungen jederzeit garantiert sein.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Regula Bühlmann
Zentralsekretärin

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 12. August 2019 sgv-KI/ds

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 lädt das Staatssekretariat für Migration (SEM) ein, sich zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Umsetzung des am 14. Dezember 2018 geänderten Ausländer- und Integrationsgesetzes erfordert die Anpassung mehrerer Verordnungen des Migrationsbereichs. Insbesondere ist die Pflicht der Arbeitgeber, die Auslagen ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Entsendung in die Schweiz zu tragen, auf zwölf Monate zu begrenzen. Ebenso werden die Berechtigungen und der Umfang des Zugriffs auf das neue Informationssystem des SEM für die Durchführung der Rückkehr (eRetour) sowie die für die Datensicherheit erforderlichen Massnahmen und die Aufbewahrungsdauer der Daten geregelt. Ausserdem werden die Grenzen für den Einsatz der Videoüberwachung festgelegt.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die entsprechenden Anpassungen auf Verordnungsebene.

Wir danken für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter



Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

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

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz lehnte die den vorgeschlagenen Verordnungsänderungen zugrunde liegende Teilrevision des Ausländer/innen und Integrationsgesetzes¹ in der Vernehmlassung² und im Parlament³ in den wesentlichen Punkten ab. Folglich stehen wir auch der vorliegenden Vorlage skeptisch gegenüber und fordern eine massvolle und verhältnismässige Umsetzung. Im Zentrum stehen für uns dabei die bestmögliche Gewährleistung des Datenschutzes⁴ (vgl. unten stehend Ziff. 2.2, Ziff. 2.3, Ziff. 2.4 und Ziff. 2.5) und eine humane und angemessene Umsetzung der Verschärfungen beim Verbot von Heimatreisen für Flüchtlinge⁵ (siehe nachfolgend unter Ziff. 2.6).

¹ Vgl. Vorlage 18.026; Verfahrensregelungen und Informationssysteme.

² Siehe Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zu Anpassungen des AuG: «Verfahrensnormen und Informationssysteme, Oktober 2016, Ziff. 1.

³ Vgl. Schlussabstimmung vom 14.12.2018, https://www.parlament.ch/poly/Abstimmung/50/out/vote_50_18138.pdf.

⁴ Vgl. Legislaturziele der SP-Fraktion 2019 bis 2023, Gemeinsam gegen die Macht des Stärkeren, Februar 2019, S. 57.

⁵ Siehe Legislaturziele der SP-Fraktion 2019 bis 2023, Gemeinsam gegen die Macht des Stärkeren, Februar 2019, S. 57.

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Entschädigungspflicht der Arbeitgeber/innen für entsandte Arbeitnehmer/innen (Art. 22a VE-VZAE, Art. 1a Abs. 1 VE- EntsV)

Die SP Schweiz findet es grundsätzlich richtig, dass die Entschädigungspflicht der Arbeitgeber/innen für Spesen für entsandte Arbeitnehmer/innen bei langandauernden Entsendungen entfällt. Allerdings halten wir einen solchen Wegfall erst dann für gerechtfertigt, wenn der/die Arbeitnehmer/in seinen/ihren Lebensmittelpunkt tatsächlich definitiv in die Schweiz verschoben hat.⁶ Folglich lehnen wir eine fixe Zeitgrenze ab und schlagen als entscheidendes Kriterium vielmehr die definitive Verlegung des tatsächlichen Lebensmittelpunkts in die Schweiz vor, um eine einzelfallgerechte Beurteilung zu ermöglichen.⁷

Die SP Schweiz fordert deshalb folgende Anpassungen:

Art. 22a VE-VZAE

1 Die Entschädigungspflicht des Arbeitgebers entfällt für Auslagen, die bei langfristigen Entsendungen im Rahmen eines betrieblichen Transfers oder im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung entstehen, nachdem ~~sich~~ die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Lebensmittelpunkt in die Schweiz verlegt haben.

Art. 1a VE- EntsV

1 Die Entschädigungspflicht des Arbeitgebers entfällt für Auslagen, die bei langfristigen Entsendungen entstehen, nachdem ~~sich~~ die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Lebensmittelpunkt in die Schweiz verlegt haben.

2.2 Abnahme und Abgleichung von biometrischen Daten von Visumsantragssteller/innen (Art. 87 Abs. 5 lit. a VE-VZAE)

Bei biometrischen Daten handelt es sich um sehr sensitive Angelegenheiten. Folglich ist es für uns unerlässlich, dass die Hürden für eine solche Abnahme und Abgleichung angemessen hoch sind, d.h. dies nur bei einem erheblichen Missbrauchsverdacht zulässig sind.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 87 Abs. 5 lit. a VE-VZAE folgendermassen anzupassen:

Art. 87 VE-VZAE

5 Die Daten nach Absatz 1 Buchstaben a und b können für folgende Personengruppen systematisch erfasst werden zwecks Speicherung im AIFS:

- a. Personen, die ein Visum C oder D beantragen und bei denen aufgrund des Reisedokuments erhebliche Zweifel an ihrer tatsächlichen Identität bestehen;**
- b. Personen, die ein Visum D beantragen und um Familiennachzug in die Schweiz ersuchen;**

⁶ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 7.

⁷ Siehe Siehe Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zu Anpassungen des AuG: «Verfahrensnormen und Informationssysteme, Ziff. 2.5.

c. Personen, die ein humanitäres Visum nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung vom 15. August 2018⁴ über die Einreise und die Visumerteilung beantragen.

2.3 Massnahme zur Datenbearbeitung im Informationssystem eRetour (Art. 12 Abs. 3 VE-VVWAL)

Das Informationssystem eRetour enthält sensitive Personendaten von verletzlichen Personen. Die Einhaltung des Datenschutzes bei der Bearbeitung dieser Daten muss deshalb mit grösstmöglicher Sorgfalt geregelt sein. Es erscheint uns deshalb notwendig, dass die Grundsätze dieser Datenbearbeitung in der bundesrätlichen Verordnung festgelegt werden und dies nicht wie vorgeschlagen mittels einem Bearbeitungsreglement an das SEM delegiert wird.⁸

Die SP Schweiz fordert deshalb, die Grundsätze der Bearbeitung der Daten und der Gewährleistung der Datensicherheit in Bezug auf das Informationssystem eRetour in Art. 12 Abs. 3 VE-VVWAL festzuschreiben.

2.4 Archivierung der Daten aus dem Informationssystem eRetour (Art. 12 Abs. 4 VE-VVWAL)

Für die Gewährleistung eines angemessenen Schutzes der Personendaten aus dem Informationssystem eRetour gehört für die SP Schweiz auch eine restriktive Regelung der Vernichtung dieser Daten. Um die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu schützen, kommt als Alternative zur Vernichtung für uns deshalb nur eine anonymisierte Weitergabe ans Bundesarchiv in Frage. Die legitimen Forschungsinteressen des Bundesarchives und weiteren Interessierten können damit unserer Ansicht nach ausreichend Genüge getan werden.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 12 Abs. 4 VVWAL folgendermassen anzupassen:

4 Die Daten des Systems eRetour werden zu Kontroll- und Statistikzwecken archiviert. Sie werden zehn Jahre nach der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung dem Bundesarchiv anonymisiert zur Übernahme angeboten. Die vom Bundesarchiv als nicht archivwürdig bezeichneten Daten werden vernichtet.

2.5 Regelung der Videoüberwachung in den Asylunterkünften (Art. 17 VE-AsylV1)

Die SP Schweiz steht der Videoüberwachung grundsätzlich skeptisch gegenüber. Dieses Mittel ist mit Blick auf den Datenschutz problematisch. Folglich muss eine Videoüberwachung stets auf das notwendige Minimum beschränkt werden, um die Sicherheit der Betroffenen zu erhöhen.⁹ Folglich

⁸ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 9.

⁹ Vgl. Legislaturziele der SP-Fraktion 2019 bis 2023, Gemeinsam gegen die Macht des Stärkeren, Februar 2019, S. 75.

begrüssen wir das klare Verbot der Videoüberwachung in den entsprechenden Räumlichkeiten der Asylunterkünfte gemäss Art. 17 Abs. 2 VE-AslyV1.

2.6 Regelung der Einschränkungen von Heimatreisen für Flüchtlinge (Art. 9a Abs. 1 und Abs. 4 VE-RDV)

Die SP Schweiz lehnte eine Verschärfung der Einschränkungen für Heimatreisen von Flüchtlinge bereits bei der zugrunde liegenden Gesetzesrevision vollumfänglich ab.¹⁰ Ein derart massiver Eingriff in die Bewegungsfreiheit von geflüchteten Menschen aufgrund einiger weniger Einzelfälle ist schlicht nicht gerechtfertigt.¹¹ Folglich ist für uns wichtig, dass die Umsetzung dieser Einschränkungen möglichst human und verhältnismässig ausgestaltet wird. Dabei stehen für uns die folgenden Punkte im Zentrum: Nicht nur wichtige Ereignisse von Familienangehörigen im Sinne von juristischen Verwandten, sondern auch solche von vergleichbar nahestehenden Personen sollen Flüchtlingen ermöglichen, in ein Staat mit Reiseverbot einreisen zu können. Das Abstellen auf den juristischen Verwandtschaftsbegriff ist für uns dabei zu eng. Entscheidend ist die emotionale Bindung zur betroffenen Person, die gleichermassen auch zu Nichtverwandten bestehen kann. Zudem erachten wir eine maximale Beschränkung der Reisebewilligung auf 30 Tage als zu unflexibel. Insbesondere bei Unfällen kann der für die Reise benötigte Zeitraum im Sinne von Art. 9a Abs. 4 VE aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Ereignisse länger als ein Monat sein.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 9a Abs. 1 und Abs. 4 VE-RDV folgendermassen anzupassen:

Art. 9a VE-RDV

1 Das SEM kann Flüchtlingen die Reise in einen Staat, für den ein Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 zweiter Satz AIG besteht, aus folgenden wichtigen Gründen bewilligen:

- a. schwere Erkrankung, schwerer Unfall oder Tod eines Familienmitglieds oder einer vergleichbar nahestehenden Person;**
- b. wichtige Anlässe zur Aufrechterhaltung von Beziehungen, insbesondere die Geburt eines Kindes oder die Heirat eines Familienmitglieds oder einer vergleichbar nahestehenden Person.**

2 Das ausreichend begründete Gesuch um Erteilung einer Reisebewilligung ist sechs Wochen vor der geplanten Reise der zuständigen kantonalen Behörde einzureichen. Nach Ablauf dieser Frist kann eine Reisebewilligung nur erteilt werden, wenn ein Grund nach Absatz 1 Buchstabe a oder ein nicht rechtzeitig vorhersehbarer Grund nach Absatz 1 Buchstabe b vorliegt.

3 Die zuständige kantonale Behörde leitet das Gesuch allenfalls mit einer Stellungnahme an das SEM weiter.

4 Die Gültigkeit der Reisebewilligung ist auf den für die Reise benötigten Zeitraum

¹⁰ Siehe Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zu Anpassungen des AuG: «Verfahrensnormen und Informationssysteme, Ziff. 2.6; Votum Mattea Meyer Nationalratsdebatte zu 18.026 Verfahrensregelungen und Informationssysteme, 27.9.2018.

¹¹ Vgl. Bericht GPK-N, Asylsuchende Personen aus Eritrea, 23.3.2018, S. 2811.

beschränkt, ~~maximal aber auf 30 Tage.~~

5 Als Familienangehörige nach Absatz 1 gelten die Eltern, Grosseltern, Geschwister, Ehegatten, Kinder und Grosskinder der Flüchtlinge.

6 Flüchtlingen kann eine Reise auch bewilligt werden, wenn einer der in Absatz 1 Buchstabe a genannten Gründe sich auf ein Familienmitglied des Ehegatten bezieht.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat

Präsident



Claudio Marti

Politischer Fachsekretär



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 19. August 2019

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Verfahrensnormen und Informationssysteme; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum obigen Geschäft Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Unsere Antwort basiert auch auf der Einschätzung der städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD, eines Zusammenschlusses von städtischen Sicherheitsvorstehern und –experten.

Allgemeine Einschätzung

Wir erachten die vorgeschlagenen Änderungen als sinnvoll und unterstützen die Vorlage. Besonders zu begrüßen ist die Realisierung des Onlinezugangs zum nationalen Visumsystem ORBIS auch für die kommunalen Polizeibehörden (Art. 10 Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem).

Konkrete Anliegen

Wir schlagen eine Präzisierung zur Information über die Videoüberwachung in Asylzentren vor. Die Dauer der Datenspeicherung (Filmaufnahmen) sollte den Betroffenen mitgeteilt werden. (Siehe unten)



Anträge

Wir beantragen:

- **eine Information der Bewohner von Asylzentren zur Aufbewahrungsdauer der Videoaufnahmen von Überwachungskameras in Asylverordnung 1, Art. 17, Abs. 7 aufzunehmen:**
Der Absatz lautete somit neu: «... werden schriftlich in einer ihnen verständlichen Sprache über die Videoüberwachung und den Zweck der Bearbeitung der aufgezeichneten Daten sowie die Aufbewahrungsdauer informiert.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Elektronisch (pdf und Word) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 22. August 2019

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme): Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der genannten Vernehmlassung Stellung zu den Vorlagen und äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP erachtet die vorgeschlagenen Kriterien für die Erteilung einer Reisebewilligung an Flüchtlinge generell als zu lasch. Es ist zu verhindern, dass eine Reisebewilligung für ein Nachbarland dazu missbraucht wird, in den Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen. Nur echte Flüchtlinge sollen vom Schutz und der Fürsorge der Schweiz profitieren dürfen. Anreize für Scheinflüchtlinge sind zu eliminieren. Daher fordert die SVP unter anderem, dass für Anlässe wie Hochzeiten oder Geburten von Neffen oder Enkelkindern keine Reisebewilligungen erteilt werden. Auch sollen von den Gestuchstellern Nachweise verlangt werden; denn die einfache Schilderung eines Sachverhalts darf aufgrund der Missbrauchsgefahr nicht ausreichen. Schliesslich soll auch eine Sanktionsmöglichkeit geschaffen werden: Wer eine Reisebewilligung erschleicht oder missbraucht, soll keine Bewilligung mehr erhalten.

Echte Flüchtlinge reisen nicht dorthin, wo sie verfolgt werden

«Wer in jenen Staat reist, in dem er oder sie angibt, verfolgt zu werden, ist kein Flüchtling.» Unter dieser Prämisse hat die Bundesversammlung in der Wintersession 2018 die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes beschlossen. Damit wurde Flüchtlingen die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat verboten und bei Verdacht auf Missachtung die Möglichkeit geschaffen, weitere Staaten mit einem Reiseverbot zu belegen. Für letzteres sieht das Gesetz jedoch beim Vorliegen wichtiger Gründe eine Ausnahme vor.

Reisebewilligung nur im äussersten Fall

Die SVP fordert, dass die im Gesetz erwähnten wichtigen Gründe für die Erteilung einer Reisebewilligung möglichst eng ausgelegt werden. Es gilt zu verhindern, dass die Reisebewilligung missbraucht wird, um in den Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen, was in jedem Fall untersagt ist. Dass dieses Risiko besteht, ist ja gerade Voraussetzung dafür, damit weitere Staaten wie Nachbarstaaten oder Transitstaaten überhaupt erst mit einem Reiseverbot belegt werden können.

Entsprechend fordert die SVP folgende Verschärfungen der vorgeschlagenen Regelung:

- **Art. 9a Abs. 1 lit. a RDV**
Eine Bewilligung ist nur dann zu erteilen, wenn ein Familienmitglied verstorben ist oder der Tod aufgrund einer schweren Erkrankung oder eines schweren Unfalls absehbar ist. Ein schwerer Unfall oder eine schwere Erkrankung ohne absehbare Todesfolge bzw. mit chronischem Verlauf ist kein ausreichender Grund, um eine Ausnahme vom Reiseverbot zu gewähren. Die Bestimmung ist entsprechend umzuformulieren.
- **Art. 9a Abs. 1 lit. b RDV**
Auf Reisebewilligungen aufgrund von Anlässen zur Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen ist gänzlich zu verzichten und die entsprechende Bestimmung ersatzlos zu streichen. Wenig belegbare Anlässe wie Hochzeiten öffnen Tür und Tor für die Erschleichung einer Bewilligung. Dabei ist zu erwähnen, dass für die Geburt der eigenen Kinder von Flüchtlingen keine Reisebewilligung notwendig ist, weil diese nach Art. 51 AsylG ohnehin das Recht auf Familienzusammenführung haben, für die der Bund sogar die Kosten übernimmt (Art. 53 AsylG).
- **Art. 9a Abs. 2 RDV**
Die Anforderungen an die Begründung eines Gesuchs sind in der Verordnung klarer zu umschreiben. Insbesondere soll klar zum Ausdruck kommen, dass Flüchtlinge den Verdacht ausreichend zu entkräften haben, dass die Bewilligung für eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat missbraucht wird. Ebenfalls ist zu erwähnen, dass eine einfache Schilderung eines Sachverhalts nicht ausreichend sein kann, sondern entsprechende Nachweise für das Vorliegen des Bewilligungsgrunds erbracht werden müssen.
- **Art. 9a Abs. 4 RDV**
Die maximale Reisedauer von 30 Tagen ist zu hoch angesetzt. Sie ist auf 14 Tage zu kürzen. Es gilt zu bedenken, dass nicht die gesamte Reisedauer inkl. der vollständigen Anreise beschränkt ist, sondern lediglich der Aufenthalt in den mit einem Reiseverbot belegten Staaten. Deshalb ist die Aufenthaltsdauer von zwei Wochen ausreichend.

- Art. 9a Abs. 5 RDV
Mittels einer geeigneten Formulierung ist sicherzustellen, dass nur leibliche Geschwister unter den Geltungsbereich der Regelung fallen und keine Angehörigen, zu denen aufgrund besondere Familienstrukturen ein geschwisterähnliches Verhältnis besteht. Grund für die geforderte Einschränkung ist die bessere Nachvollziehbarkeit bzw. Überprüfbarkeit des Gesuchs.
- Art. 9a Abs. 6 RDV
Auf die Erteilung von Reisebewilligungen, die sich auf Familienangehörige der Ehegatten beziehen, ist zu verzichten. Der Absatz ist ersatzlos zu streichen.

Missbrauch sanktionieren

Letztlich ist in der Verordnung die Sanktionsmöglichkeit zu schaffen, dass Flüchtlinge für einen gewissen Zeitraum von der Erteilung einer Reisebewilligung ausgeschlossen werden, wenn:

- eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder ein mit einem Reiseverbot belegten Staat nachgewiesen werden kann;
- eine Bewilligung unter Vorspiegelung falscher Tatsachen erschlichen wurde.

Hinsichtlich der übrigen Verordnungen der vorliegenden Vernehmlassung verzichtet die SVP auf eine Stellungnahme.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident


 Albert Rösti
 Nationalrat

Der Generalsekretär


 Emanuel Waeber

Théoda Woeffray
AsyLex
Hauptstrasse 81
4451 Wintersingen
theoda.woeffray@asylex.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
z.H. SB-Recht
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Wintersingen, den 21. August 2019

Vernehmlassung: Änderung der Ausführungsverordnungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG 18.026)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den vorgesehenen Ordnungsänderungen im Rahmen der Umsetzung der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 14. Dezember 2018 (SR 142.20).

Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme. Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen



Théoda Woeffray

Head of Public Relations AsyLex



Julie Frésard

Mitarbeiterin AsyLex

1. Das Wichtigste in Kürze

- Aus der Sicht von AsyLex ist der vorgesehene Art. 17 Abs. 2 E-AsylV1, welcher die Grenzen der **Videoüberwachung** regelt, schwammig formuliert und muss konkretisiert werden. Ausserdem müssen die Regelungen zur Aufbewahrung der Videoaufzeichnungen ergänzt werden.
- Die in Art. 9a Abs. 1 E-RDV vorgesehenen, wichtigen Gründe zur Erteilung einer **Reisebewilligung** i.S. einer Ausnahmbewilligung müssen erweitert werden. Zudem muss geregelt werden, innert welcher Frist die Bearbeitung des Gesuchs für die Ausnahmbewilligung bearbeitet werden muss. Des Weiteren ist von einer gesetzlich festgelegten maximalen Reisedauer abzusehen und der Begriff der «Familienangehörigen» breiter zu definieren.
- Der vorgesehene Entwurf der VZAE zur systematischen **Abnahme und Abgleichung biometrischer Daten** von bestimmten Personenkategorien ist aus verfassungsmässiger Sicht höchst bedenklich. Die heute bestehende Formulierung ist daher beizubehalten.
- Im Rahmen des **Informationssystems eRetour** ist hinreichend sicherzustellen, dass Dritte, denen Aufgaben im Rahmen des Wegweisungsvollzuges übertragen wurden, nur insofern Einsicht in Daten erhalten, soweit dies für ihre Aufgabe notwendig ist. Als zusätzliche Datenkategorie hinzuzufügen ist die Information über eine mandatierte Rechtsvertretung. Ausserdem ist die 10-jährige Frist zur Datenaufbewahrung auf 5 Jahre zu kürzen.
- Die in der RDV geregelte **Erfassung von Fotografie und Fingerabdrücken für Reisedokumente** ist willkürlich formuliert und muss konkretisiert werden.

2. Videoüberwachung durch das SEM (AsylV1)

Im Allgemeinen erachtet AsyLex die systematische Überwachung von Geflüchteten – welche ja oft gerade einer systematischen Überwachung und Verfolgung im Herkunftsland zu entfliehen versuchten – als äusserst problematisch. Dieser nun im Gesetz verankerte schwere Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen, welcher laut Art. 102e^{bis} Abs. 1 AsylG vor «Gefährdung» schützen und der «Selbstdisziplin der Betroffenen»¹ dienen soll, erscheint uns im Hinblick auf die Notwendigkeit eines hinreichenden Eingriffsinteresse sowie der Wahrung der Verhältnismässigkeit äusserst bedenklich.

¹ Botschaft des Bundesrats zur Revision des Ausländergesetzes vom 2. März 2018, BBl 2018 1726.

In Anbetracht dessen scheint es absolut notwendig, dass die Grenzen und die Modalitäten einer solchen Überwachung hinreichend konkretisiert werden. **Art. 17 Abs. 1 E-AsylV1** hält allerdings lediglich fest, dass innerhalb sowie ausserhalb der Gebäude ein Videoüberwachungssystem eingesetzt werden kann; wobei gem. **Art. 17 Abs. 2 E-AsylV1** keine Videoüberwachung an Orten, an denen die Privat- und Intimsphäre geschützt werden muss, installiert werden kann. Aus unserer Sicht ist dieser Entwurf im Hinblick auf die Schwere des Eingriffs und des klaren Verordnungsauftrags des Gesetzgebers (Art. 102ebis Abs. 5 E-AIG: Der Bundesrat solle in den Ausführungsbestimmungen festhalten, «welche Gebäude und Gebäudeteile» videoüberwacht werden dürfen) ungenügend formuliert und bedarf der Konkretisierung. Die Formulierung von Art. 17 Abs. 1 und 2 E-AsylV1 scheint schwammig formuliert (welche Bereiche eines Gebäudes unterliegen der Privat- und Intimsphäre?) und birgt Missbrauchspotential.

Weiter unklar formuliert scheint uns die Regelung zur Aufbewahrung der Videoaufzeichnungen von **Art. 17 Abs. 3 E-AsylV1**. Hierbei wird nicht erwähnt, wer für die sichere Aufbewahrung der Videoaufzeichnungen zu sorgen hat und von wem und in welchen Situationen die Aufzeichnungen eingesehen werden können. Dies müsse unseres Erachtens dringendst ergänzt werden.

Begrüssst hingegen werden **Art. 17 Abs. 6 und 7 E-AsylV1**, wonach die asylsuchenden Personen ausreichend über die Überwachung informiert werden müssen.

Im Entwurf der AsylV1 nicht geregelt ist, ob die Videoüberwachung auch als «instant» Überwachung vorgesehen ist, wonach Videoaufnahmen zeitgleich auf einem Bildschirm eingesehen werden können. Sollte dies der Fall sein, müsste dies klar festgelegt werden. Ausserdem müsste bestimmt werden, welche Personen Zugang zu diesen Bildschirmen haben bzw. wie sichergestellt wird, dass diesbezüglich Missbräuche verhindert werden.

Schliesslich gilt es in der AsylV1 sicherzustellen, dass Asylsuchende die faktische Möglichkeit haben, sich in nicht-überwachten Zonen aufzuhalten. Gerade angesichts der äusserst restriktiven Ausgangszeiten bzw. der geschlossenen Zimmer tagsüber stellt sich die Frage, ob den Asylsuchenden genügend Platz für ihre Privatsphäre gelassen wird. Dies scheint uns im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Schutz der Privatsphäre von Art. 13 BV unerlässlich.

3. Reisebewilligung für Flüchtlinge (RDV)

Gem. Art. 59c Abs. 1 AIG kann das SEM in Form einer allgemeinen Verfügung ein Reiseverbot für alle Flüchtlinge aus einem betreffenden Staat für weitere Staaten, insbesondere Transit- und Nachbarnstaaten, aussprechen. Bei Vorliegen wichtiger Gründe, welche in Art. 9a Abs. 1 E-RDV konkretisiert werden, kann eine Reise dennoch bewilligt werden. Die Aufzählung

wichtiger Gründe orientiert sich hierbei an der geltenden Praxis des SEM zur Suspension des Einreiseverbots (Art. 67 Abs. 5 AIG).²

Einleitend möchten wir festhalten, dass wir solche «Pauschalverbote» im Sinne einer allgemeinen Verfügung, wie dies neu in Art. 59c Abs. 1 AIG vorgesehen wurde, nicht unterstützen. Diese Ausdehnung des Reiseverbots sowie den faktischen Automatismus, dass dieses für eine ganze «Gruppe» von Staatsangehörigen gelten soll, liegt einem nicht gerechtfertigten Generalverdacht zugrunde und stellt zweifellos einen Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismässigkeit dar. Ausserdem sind wir überzeugt, dass heutige Technologien (bspw. Geolocation) eine Ausweitung des Reiseverbots auf Nachbar- oder Transitländer überflüssig machen und einzig zu übermässigem bürokratischem Aufwand aller Beteiligten führen.

Auch der ausgearbeitete Entwurf zur Revision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) ist aus unserer Sicht problematisch. Einerseits wird nicht ersichtlich, weshalb den Behörden in **Art. 9a Abs. 1 E-RDV** ein übermässiger Ermessensspielraum eingeräumt wird. Die unter lit. a und b erwähnten Fällen sollten keine Frage des Ermessens sein. Liegt ein Fall von Abs. 1 vor, so soll die Reise bewilligt werden müssen. Ausserdem scheint uns dieser vorgesehene Ermessensspielraum auch deshalb heikel, weil im Verordnungstext nirgends ersichtlich wird, nach welcher Vorgehensweise die Behörde zu entscheiden hat und wie dafür gesorgt wird, dass das Prinzip der Verhältnismässigkeit eingehalten wird. Der Einleitungssatz ist daher wie folgt zu ändern:

«Das SEM bewilligt Flüchtlingen die Reise in einen Staat, für den ein Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 zweiter Satz AIG besteht, unter anderem aus folgenden, wichtigen Gründen: [...]»

Weiter sind wir der Ansicht, dass die vorgesehene restriktive Auslegung «wichtiger Gründe» nicht gerechtfertigt ist. Eine Anlehnung an die Gründe der geltenden Praxis des SEM zur Suspension des Einreiseverbots macht wenig Sinn, da es sich um komplett unterschiedliche Sachverhalte handelt. Folglich ist – insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, dass das neue Gesetz einem faktischen Automatismus gleichkommt – unerlässlich, dass der Begriff der wichtigen Gründe erweitert und nicht abschliessend definiert wird, sodass ein gewisser Raum für eine einzelfallabhängige Interessensabwägung bleibt. In diesem Zusammenhang ist zudem auf Art. 9 Abs. 1 RDV zu verweisen, bei welchem die Gründe für ein Reisedokument/Rückreisevisum für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen aufgelistet werden. In dieser Auflistung findet sich beispielsweise die Erledigung von höchstpersönlichen Angelegenheiten oder die Teilnahme an Sport- und Kulturanlässen. Diese Ungleichbehandlung von Flüchtlingen einerseits und Asylsuchenden/vorläufig aufgenommenen Personen andererseits ist aus unserer Sicht unbegründet und willkürlich. Art. 9a Abs. 1 RDV ist daher wie folgt zu ergänzen:

² Vgl. SEM Weisungen AIG vom 1. Juni 2019, Ziff. 8.10.1.4.

«lit. c: zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten.»

Ausserdem ist Art. 9a Abs. 2 RDV wie folgt zu ergänzen:

«Das SEM kann Flüchtlingen die Reise in einen Staat, für den ein Reiseverbot nach Art. 59c Absatz 1 zweiter Satz AIG besteht, aus weiteren wichtigen Gründen bewilligen.»

Art. 9a Abs. 2 und 3 E-RDV regeln das Vorgehen der Ausnahmegewilligung, wobei laut Entwurf das Gesuch an die zuständige kantonale Behörde zu stellen ist, welche dann das Gesuch an das SEM weiterleitet. Es wird begrüsst, dass die Frist für die Einreichung des Gesuchs bei dringenden Angelegenheiten flexibel gehandhabt wird. Allerdings erscheint uns wichtig, dass das Entscheidungsverfahren nicht zu lange dauert und allfällige Reisevorbereitungen verunmöglicht werden. In Abs. 3 ist demnach zu ergänzen, innert welcher Frist die kantonale Migrationsbehörde das Gesuch weiterzuleiten hat, ebenso, wie viel Zeit das SEM für die Bearbeitung des Gesuchs in Anspruch nehmen kann.

Weiter problematisch scheint uns der zweite Teilsatz von **Art. 9a Abs. 4 E-RDV**, wonach die Reisedauer bei einer Ausnahmegewilligung höchstens 30 Tage betragen darf. Es ist nicht ersichtlich, weshalb hier den Raum für eine einzelfallabhängige Untersuchung der Umstände genommen und eine starre, willkürliche Grenze festgelegt werden soll. Spezifischen Umständen, die einen längeren Aufenthalt erfordern, wie beispielsweise die Unterstützung eines Familienangehörigen bei schwerer Krankheit, ist Rechnung zu tragen. Hier ist erneut auf Art. 9 RDV zu verweisen, wonach für die Ausstellung des Reisedokuments für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen keine maximale Reisedauer vorgesehen ist (Art. 9 Abs. 2 RDV). Der zweite Teilsatz von Art. 9a Abs. 4 E-RDV ist daher zu streichen.

Gem. **Art. 9a Abs. 5 und 6 E-RDV** beschränkt sich der Familienkreis auf die nahen Angehörigen des Flüchtlings, wobei bei den in Art. 9a Abs. 1 lit. a genannten Gründen der Familienkreis auf die nahen Angehörigen des Ehegattens erweitert wird. Diese Erweiterung wird begrüsst. Allerdings müsste der Begriff Familienangehörige aus unserer Sicht weiter definiert werden. Angelehnt an die Definition der Familie gemäss EMRK ist im Einzelfall auf die tatsächlich enge persönliche Bindung abzustellen. Somit wären beispielsweise die nahen Angehörigen des Lebensgefährten (nicht verheiratet) ebenfalls umfasst. Die Familiendefinition in Art. 9a E-RDV ist demnach entsprechend zu erweitern.

Abschliessend bleibt zu erwähnen, dass die Regelung etliche neue Fragen aufwirft, diese aber weder im Gesetz noch in der Verordnung beantwortet werden. Beispielsweise ist nicht ersichtlich, wie das SEM bei der Festlegung eines Reiseverbots für einen bestimmten Staat vorzugehen hat, wie lange dieses Reiseverbot ausgesprochen werden kann und unter welchen Umständen dieses aufgehoben wird. Im Sinne der Rechtssicherheit und dem Gebot der Verhältnismässigkeit sind daher transparente Konkretisierungen notwendig.

4. Systematische Datenerhebung zur Identifikation (VZAE)

Art 87 Abs. 5 VZAE legt Kategorien von Personen fest, für welche biometrische Daten systematisch abgenommen und in AFIS abgeglichen werden können. Es ist bedauerlich, wie mit dieser Bestimmung eine Stigmatisierung bestimmter Personengruppen vorgenommen werden soll. So werden hiervon in erster Linie asylsuchende Personen erfasst, ohne dass überhaupt der geringste Verdacht auf eine Straftat besteht. Während die heutige Version der Bestimmung die Begehung einer Straftat oder zumindest einen begründeten Verdacht hierfür voraussetzt, sollen künftig bestimmte Personengruppen bzw. Personen bestimmter Nationalitäten mit einem Generalverdacht belegt werden. Dies ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten äusserst kritisch, so insbesondere im Rahmen des Diskriminierungsverbots. Um diskriminierendes Handeln der Behörden nicht zu fördern, ist entweder die bestehende Formulierung beizubehalten, oder aber eine Formulierung zu wählen, die Behördenwillkür Einhalt gebietet. Gerade in Sachen Familiennachzug und humanitären Visa sind überproportional Personen auf bzw. nach der Flucht betroffen, was eine zusätzliche, ungerechtfertigte Stigmatisierung darstellt, die es tunlichst zu vermeiden gilt.

5. Informationssystem eRetour (VWWAL)

Als Vorbemerkung möchten wir nochmals festhalten, dass wir der Übertragung von Aufgaben an Dritte im Rahmen des Wegweisungsvollzuges äusserst kritisch gegenüberstehen. Wie verschiedenste Berichte jüngst offenbart haben, ist der heutige, i.d.R. von Dritten vollzogene Wegweisungsvollzug gerade im Lichte der UN Anti-Folterkonvention als bedenklich zu beurteilen. In Bezug zu **Art. 12 VWWAL** stellt sich die Frage, wie sichergestellt wird, dass die Daten von Dritten entsprechend den Vorgaben des DSG für besonders schützenswerte Daten – welche dies zweifelsohne sind – bearbeitet werden. Die beauftragten Dritten sollten diese Daten nur insoweit einsehen können, wie dies für ihre Aufgabe notwendig ist. Nur so kann der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Bereich des Datenschutzes gewahrt werden. Anhang I versucht, diesem Anliegen Rechnung zu tragen. Gleichwohl geht die Dateneinsicht in vielerlei Hinsicht zu weit und schützt die Persönlichkeit der Betroffenen nicht ausreichend. Hinzuzufügen als zusätzliche Datenkategorie wäre u.E. allerdings die Information über eine mandatierte Rechtsvertretung, insbesondere bei Personen in Administrativhaft. Entgegen den entsprechenden verfassungsmässigen Rechten kommt es leider nicht selten vor, dass Betroffene in Administrativhaft genommen werden, ohne dass mit der Rechtsvertretung Kontakt aufgenommen wird. Dies dürfte teils tatsächlich am mangelnden Informationsfluss liegen. Dementsprechend ist sicherzustellen, dass sämtliche involvierten Behörden Kenntnis von einer Rechtsvertretung haben und diese gerade bei einer Inhaftierung oder beim tatsächlichen Vollzug der Wegweisung auch entsprechend informiert wird.

Aus unserer Sicht problematisch ist ausserdem die in **Art. 12 Abs. 4 E-VWWAL** geregelte 10-jährige Frist zur Datenaufbewahrung. Es ergibt sich nicht, aus welchen Gründe eine solch lange Aufbewahrung zu Kontroll- und Statistikzwecken von Nutzen sein sollte. Demzufolge ist eine Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren im Sinne einer effizienten Datenbearbeitung völlig ausreichend und entspricht der gängigen Praxis in anderen Bereichen.

6. Erfassung von Fotografie und Fingerabdrücken für Reisedokumente (RDV)

Art. 16 Abs. 5 E-RDV: Der Zweck dieser Bestimmung ist nicht abschliessend ersichtlich. Die Formulierung fördert Willkür und eröffnet den Behörden einen ungerechtfertigten Ermessensspielraum. Es ist klarzustellen, was eine «starke Veränderung der Gesichtszüge» sein soll, wie viel vor Ablauf der Fünfjahresfrist dies maximal sein darf, wie oft dies angeordnet werden darf und wer dies entscheiden soll.

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Département fédéral de justice et police DFJP
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Paudex, le 23 juillet 2019
PGB

Procédure de consultation : modification d'ordonnances en application de la loi sur les étrangers et l'intégration

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous avoir associés à la procédure de consultation mentionnée en titre, qui a retenu toute notre attention. Nous prenons position comme suit.

- *Limitation à 12 mois de l'obligation pour l'employeur de rembourser les frais liés au séjour en Suisse des travailleurs détachés (ordonnances OASA+ODét).* Ces dispositions sont les plus susceptibles d'intéresser notre organisation ; néanmoins, elles n'appellent aucune remarque ou objection de notre part.
- *Pouvoir de décision du SEM quant à l'interdiction pour des réfugiés de voyager dans un Etat particulier, liste exhaustive des «raisons majeures» pouvant justifier une exception (ODV).* Ces dispositions sont raisonnables et justifiées. Cependant, faute de moyens de contrôle étendus, il semble peu probable qu'elles suffisent à empêcher des cas de tricherie de la part de réfugiés désirant se rendre dans leur pays d'origine.
- *Détermination des catégories de personnes pour lesquelles les données biométriques sont systématiquement saisies lors de l'examen des conditions d'entrée (OASA).* Ces dispositions n'appellent aucune remarque ou objection de notre part.
- *Usage de la vidéosurveillance à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments gérés par le SEM dans le cadre de la procédure d'asile (OA 1).* Ces dispositions n'appellent aucune remarque ou objection de notre part.
- *Autres modifications : droits d'accès des autorités et traitement des données des systèmes d'information C-VIS, ORBIS, eRetour et SYMIC (OVIS+OERE+ODV).*
Aucune remarque.

En conséquence de ce qui précède, nous approuvons les modifications proposées.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à notre haute considération.

Route du Lac 2
1094 Paudex
Case postale 1215
1001 Lausanne
T +41 58 796 33 00
F +41 58 796 33 11
info@centrepatronal.ch

Kapellenstrasse 14
Postfach
3001 Bern
T +41 58 796 99 09
F +41 58 796 99 03
cpbern@centrepatronal.ch
www.centrepatronal.ch

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri



vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Département fédéral de justice et police
SEM
A l'att. de M. Alexandre DIENER
Quellenweg 6,
3003 Berne Wabern

Genève, le 20 août 2019
3248/RR - FER No 33-2019

Modification des ordonnances d'exécution des normes procédurales et systèmes d'information

Monsieur,

Notre Fédération a pris connaissance avec intérêt des modifications proposées, qui s'adaptent au récent développement du droit et de la pratique en la matière. Elle soutient donc cette réforme.

OASA

Les propositions sont de nature à préciser le cadre légal. La FER soutient plus particulièrement l'al. 2 de l'art. 22a, concernant les secteurs soumis à CCT étendue.

OERE

Ces modifications apportent un complément efficace au droit actuel, en permettant notamment aux cantons une amélioration du suivi des dossiers. La FER les soutient.

OA1

Notre Fédération accueille positivement cette proposition, qui est de nature à permettre l'établissement des faits en cas d'enquête, et respecte la protection de la personnalité.

OVIS

La FER soutient ces propositions qui s'adaptent à la nouvelle LEI.

Ordonnance SMIC

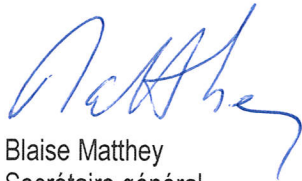
Pas de commentaire particulier.

ODV

La FER souscrit à ces précisions, qui permettent de clarifier les conditions dans lesquelles une interdiction de voyager existe. La rédaction de ce nouvel article est claire, quant à son cadre et aux conséquences d'une non observation des règles.

En conclusion, la FER souscrit aux propositions susmentionnées.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces quelques lignes, nous vous prions de recevoir, Monsieur, nos plus cordiaux messages.



Blaise Matthey
Secrétaire général



Stéphanie Rueggsegger
Directrice Dpt Politique générale
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.

Vernehmlassung zu Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes

Kommentare zu einzelnen Artikeln:

Art. 17 Videoüberwachung AsylV 1 (Art. 102e^{bis} AsylG)

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
¹ Das SEM kann innerhalb und ausserhalb der Gebäude, die es im Rahmen des Asylverfahrens verwaltet, namentlich in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen, ein Videoüberwachungssystem einsetzen. ² Innerhalb der Gebäude ist es verboten, die Zimmer, Duschen und Toiletten sowie die Büros der Mitarbeitenden des SEM oder der vom SEM beauftragten Dritten per Video zu überwachen. ³ Die Bild- und Tonaufzeichnungen werden auf einer Festplatte in einem abschliessbaren Raum aufbewahrt. ⁴ Lässt ein Sachverhalt die Gefährdung einer Sache oder einer Person vermuten, kann das SEM über seinen Direktor bzw. seine Direktorin oder dessen Stellvertreterin bzw. deren Stellvertreter eine Administrativuntersuchung anordnen. ⁵ Bei einer strafrechtlichen Untersuchung werden die Aufzeichnungen physisch auf einem elektronischen Datenträger den Strafverfolgungsbehörden übergeben. ⁶ Die Videoüberwachung wird an allen Haupt- und Nebeneingängen der Gebäude deutlich gekennzeichnet. ⁷ Asylsuchende und schutzbedürftige Personen, die neu in einem Zentrum des Bundes oder einer Unterkunft am Flughafen ankommen, werden schriftlich in einer ihnen verständlichen Sprache über die Videoüberwachung und den Zweck der Bearbeitung der aufgezeichneten Daten informiert.	¹ Das SEM kann innerhalb und ausserhalb der Gebäude, die es im Rahmen des Asylverfahrens verwaltet, namentlich in den Zentren des Bundes und in den Unterkünften an den Flughäfen, ein Videoüberwachungssystem einsetzen. ² Innerhalb der Gebäude ist es verboten, die Zimmer, Duschen und Toiletten sowie die Büros der Mitarbeitenden des SEM oder der vom SEM beauftragten Dritten per Video zu überwachen. ³ Die Bild- und Tonaufzeichnungen werden auf einer Festplatte in einem abschliessbaren Raum aufbewahrt. ⁴ Lässt ein Sachverhalt die Gefährdung einer Sache oder einer Person vermuten, kann das SEM über seinen Direktor bzw. seine Direktorin oder dessen Stellvertreterin bzw. deren Stellvertreter eine Administrativuntersuchung anordnen. ⁵ Bei einer strafrechtlichen Untersuchung werden die Aufzeichnungen physisch auf einem elektronischen Datenträger den Strafverfolgungsbehörden übergeben und nach max. 4 Monate von der Festplatte gem. Abs. 2 endgültig gelöscht. ⁶ Die Videoüberwachung wird an allen Haupt- und Nebeneingängen der Gebäude deutlich gekennzeichnet. ⁷ Asylsuchende und schutzbedürftige Personen, die neu in einem Zentrum des Bundes oder einer Unterkunft am Flughafen ankommen, werden schriftlich in einer ihnen verständlichen Sprache über die Videoüberwachung und den Zweck der Bearbeitung der aufgezeichneten Daten informiert.
Kommentar HEKS: <u>Zweck der Bearbeitung unbestimmt:</u> Personendaten dürfen laut Art. 4 Abs. 3 DSG nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der bei der Erhebung angegeben wird oder für die betroffene Person ersichtlich ist. Zu welchem Zweck Videoaufnahmen in den Bundesasylzentren aufgenommen und aufbewahrt werden, geht aus Art. 102e^{bis} Abs. 1 AsylG hervor. Diese Bestimmung nennt den Schutz von Personen und Güter vor Gefährdungen als Zweck. Was eine Gefährdung ist, wird nicht beschrieben. Der angegebene Zweck ist offen für Interpretationen und genügt somit den Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage nicht. <u>Dauer der Aufbewahrung bei strafrechtlichen Untersuchungen nicht genannt:</u> Gemäss Leitfaden des Eidg. Datenschutzbeauftragten zu den technischen und organisatorischen Massnahmen des Datenschützes vom August 2015 (vgl. Schwerpunkt B7-Lebenszyklus von Daten, S. 18), dürfen Personendaten nicht auf unbeschränkte Zeit aufbewahrt werden: «Die Aufbewahrungsdauer muss festgelegt und Mechanismen zur endgültigen	

Vernichtung müssen vorgesehen werden.» Die Dauer der Aufbewahrung und Art der Vernichtung werden im Gesetzesartikel (Abs. 3) genannt. Bei strafrechtlichen Untersuchungen wird keine Dauer angegeben. Die Verordnung muss dieses Defizit aufnehmen und die Aufbewahrungsdauer definieren (vgl. rote Schrift Abs. 5).

A. Bezüglich der persönlichen Freiheit

Art. 9a Reisebewilligung für Flüchtlinge RDV (Art. 59c Abs. 2 AIG)

Vorschlag Bundesrat	Änderungsvorschlag HEKS
¹ Das SEM kann Flüchtlingen die Reise in einen Staat, für den ein Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 zweiter Satz AIG besteht, aus folgenden wichtigen Gründen bewilligen: a. schwere Erkrankung, schwerer Unfall oder Tod eines Familienmitglieds; b. wichtige Anlässe zur Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen, insbesondere die Geburt eines Kindes oder die Heirat eines Familienmitglieds ² Das ausreichend begründete Gesuch um Erteilung einer Reisebewilligung ist sechs Wochen vor der geplanten Reise der zuständigen kantonalen Behörde einzureichen. Nach Ablauf dieser Frist kann eine Reisebewilligung nur erteilt werden, wenn ein Grund nach Absatz 1 Buchstabe a oder ein nicht rechtzeitig vorhersehbarer Grund nach Absatz 1 Buchstabe b vorliegt. ³ Die zuständige kantonale Behörde leitet das Gesuch allenfalls mit einer Stellungnahme an das SEM weiter. ⁴ Die Gültigkeit der Reisebewilligung ist auf den für die Reise benötigten Zeitraum beschränkt, maximal aber auf 30 Tage. ⁵ Als Familienangehörige nach Absatz 1 gelten die Eltern, Grosseltern, Geschwister, Ehegatten, Kinder und Grosskinder der Flüchtlinge. ⁶ Flüchtlingen kann eine Reise auch bewilligt werden, wenn einer der in Absatz 1 Buchstabe a genannten Gründe sich auf ein Familienmitglied des Ehegatten bezieht.	¹ Das SEM kann Flüchtlingen die Reise in einen Staat, für den ein Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 zweiter Satz AIG besteht, aus folgenden wichtigen Gründen bewilligen: a. schwere Erkrankung, schwerer Unfall oder Tod eines Familienmitglieds; b. wichtige Anlässe zur Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen, insbesondere die Geburt eines Kindes oder die Heirat eines Familienmitglieds ² Das ausreichend begründete Gesuch um Erteilung einer Reisebewilligung ist sechs Wochen vor der geplanten Reise der zuständigen kantonalen Behörde einzureichen. Nach Ablauf dieser Frist kann eine Reisebewilligung nur erteilt werden, wenn ein Grund nach Absatz 1 Buchstabe a oder ein nicht rechtzeitig vorhersehbarer Grund nach Absatz 1 Buchstabe b vorliegt. ³ Die zuständige kantonale Behörde leitet das Gesuch allenfalls mit einer Stellungnahme an das SEM weiter. ⁴ Die Gültigkeit der Reisebewilligung ist auf den für die Reise benötigten Zeitraum beschränkt, maximal aber auf 30 Tage. ⁵ Als Familienangehörige nach Absatz 1 gelten die Eltern, Grosseltern, Geschwister, Ehegatten, Kinder und Grosskinder der Flüchtlinge. ⁶ Flüchtlingen kann eine Reise auch bewilligt werden, wenn einer der in Absatz 1 Buchstabe a genannten Gründe sich auf ein Familienmitglied des Ehegatten bezieht.
Kommentar HEKS: HEKS nahm bei der Vernehmlassung zum relevanten Gesetzesartikel (Art. 59 c AIG) teil und lehnte die Ausweitung des Reiseverbots auf die Nachbarländer ab. HEKS stellte sich auch klar gegen die kollektive Bestrafung einer ganzen Herkunftsgruppe. Die vorliegende Ausnahmeregelung soll dem Gesetzesartikel Milde verleihen. Dies gelingt bei den massiven Grundrechtseingriffen nicht. Trotz der schwierigen Ausgangslage begrüsst HEKS die klare Regelung, welche hier getroffen wird. HEKS fordert eine grosszügige und individuelle Bewilligungspraxis. Vor allem ist es HEKS wichtig, dass jeder einzelne Fall individuell beurteilt und entschieden wird unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit.	

B!NATIONAL

IG Binational
Vereinsvorstand
8000 Zürich

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Herr Alexandre Diener
Bundeshaus West
3003 Bern

Zürich, 22. August 2019

Vernehmlassung zur Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Verfahrensnormen und Informationssysteme

Sehr geehrte Damen und Herren
Sehr geehrter Herr Diener

Der Verein IG Binational, Verein für binationale Partnerschaften und Familien Schweiz, dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zur Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Verfahrensnormen und Informationssysteme zu äussern.

Die IG Binational möchte auf zwei Punkte hinweisen, welche speziell binationale Paare betreffen, und somit auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger:

1) Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit Art. 87 Abs. 5 Buchstabe b

Das Recht auf Familie, auch bei der Heirat eines Ausländers oder einer Ausländerin, ist menschenrechtlich geschützt. Der Familiennachzug ist dafür unabdingbar. In Abs. 5 werden Daten von Personen in Familiennachzug gesammelt, ohne zu erwähnen, was mit den Daten geschieht, wie die betroffenen Personen Einsicht erhalten können und wie sichergestellt werden kann, dass diese Daten nicht widerrechtlich gesammelt werden. In der Erklärung dazu wird erwähnt, es bestehe in gewissen Staaten beim Familiennachzug ein "grosses Missbrauchspotenzial". Diese Aussage ritzt das Souveränitätsprinzip dieser angesprochenen Staaten, nämlich den völkerrechtlich allgemein anerkannter Grundsatz, nachdem jeder Staat das alleinige Recht hat, seine Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und **Rechtsprechungsakte** innerhalb seines Staatsgebietes so zu gestalten, wie er es für geboten hält (d.h. innerhalb der UN-Menschenrechtscharta). Aufgrund welcher Fakten bestimmt die Schweiz, wann ein Missbrauchspotenzial besteht? Es können nur Einzelfälle betrachtet werden, keine summarischen Pauschalisierungen.

Dies wird in der Verordnung nicht geklärt und öffnet Tür und Tor für missbräuchlich erhobene Daten von Partner und Partnerinnen von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern.

2) Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem

Art. 9 Bst. n

Wie in der bereits oben erwähnten Verordnung wird nirgends erwähnt, wie die Rechte der erfassten Personen (auch Schweizerinnen und Schweizer) geschützt werden.

Die IG Binational fordert darum die Schaffung einer Ombudsstelle und das Recht auf Einsichtnahme in die erhobenen Daten für alle in der Datenbank gelisteten Personen, damit falsch erhobene Angaben korrigiert werden können.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und verbleiben mit
freundlichen Grüssen



Corinna Bütikofer Nkhoma

Präsidentin IG Binational



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Sachbereich Recht
Herr Alexandre Diener
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 21. August 2019

08.02.01 cst

Stellungnahme zur Verordnungsänderung zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Diener
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) dankt Ihnen für die Gelegenheit zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember des Ausländer- und Integrationsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Grundsätzlich begrüssen wir die Anpassungen der Verordnungen und sind mit den Änderungsvorschlägen einverstanden. Die neue Regelung zur Befristung der Entschädigungspflicht einer Entsendung von mehr als zwölf Monaten begrüssen wir ausdrücklich. Diese entspricht dem Anliegen nach einer einfachen, klaren und vollzugstauglichen Umsetzung der Befristung der Dauer der Entschädigungspflicht.

Die mit "eRetour" einhergehende Verbesserung der Koordination und der Transparenz begrüssen wir ebenfalls. Entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht sind wir jedoch der Ansicht, dass der Aufwand für die Datenerfassung, der zu einem grossen Teil durch die kantonalen Migrationsbehörden zu leisten sein wird, zu einem Mehraufwand bei den Kantonen und einem entsprechend erhöhten personellen Ressourcenbedarf führen wird.

Im Rahmen der vorgesehenen Aufhebung des bisherigen Systems ISR ist es unabdingbar, dass die Angehörigen kantonalen sowie allenfalls grösserer regionaler und städtischer/kommunaler Polizeikorps einen zweckmässigen Zugriff auf ZEMIS erhalten. Die Vielzahl von Abfragen der Polizeibehörden, die bisher über ISR erfolgten, müssen künftig einfach und rasch über ZEMIS möglich sein. Andernfalls können wir die beabsichtigte Ablösung des ISR nicht unterstützen.

Bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen zur Einreise in einen Staat, für den ein Reiseverbot verfügt wurde, sprechen wir uns für eine sehr restriktive Praxis aus. Zudem kann es nicht Sache der kantonalen Migrationsämter sein, hierzu generell eine Sachverhalts- und Plausibilitätsprüfung vorzunehmen. Entscheidungsträgerin ist das SEM, das bei diesen Ausnahmegewilligungen für eine einheitliche Praxis in allen Kantonen zu sorgen hat.

Im Weiteren verweisen wir auf die Stellungnahme der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM), der wir uns anschliessen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für weitergehende Auskünfte gerne zur Verfügung.


Freundliche Grüsse
Roger Schneeberger
Generalsekretär

Kopien

- ▶ Mitglieder KKJPD
- ▶ Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
- ▶ Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58
3012 Bern
031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 22. August 2019

Vernehmlassung: Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf zu den Verordnungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) im Rahmen der Vernehmlassung. Wird zu bestimmten Punkten nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten.

Reisebewilligung für Flüchtlinge

Die SBAA lehnt sowohl die Änderungen bezüglich des Reiseverbots für Flüchtlinge als auch die Ausdehnung des Reiseverbots auf alle Angehörigen eines bestimmten Staates auf weitere Länder aus folgenden Gründen ab.

In der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) ist neu vorgesehen, dass das SEM eine Allgemeinverfügung erlassen und für alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Heimat- oder Herkunftsstaat ein Reiseverbot für weitere Staaten vorsehen kann, insbesondere für Transit- und Nachbarstaaten. Die SBAA kritisiert diese Bestimmung scharf, da dadurch alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Staat unter Generalverdacht gestellt werden. Ein solches Vorgehen ist diskriminierend und steht mit grundlegenden völkerrechtlichen Menschenrechten wie dem Recht auf Achtung des Familienlebens, der persönlichen Freiheit und der Reisefreiheit in Konflikt.

Angeichts des allgemeinen Charakters dieses Reiseverbots hat der Gesetzgeber die Möglichkeit vorgesehen, Reisen in Drittstaaten aus „wichtigen Gründen“ dennoch zu bewilligen (vgl. Art. 59c Abs. 2 AIG). Die SBAA begrüsst, dass schwere Erkrankungen, ein schwerer Unfall, Tod eines Familienmitglieds sowie Geburt und Heirat als „wichtige Gründe“ gelten. Allerdings sind aus Sicht der SBAA diese Gründe wie auch der enge Kreis der Familienangehörigen zu restriktiv formuliert. Auch die Reisebewilligung, die laut RDV max. 30 Tage betragen darf, ist unter gewissen Umständen zu kurz. Besondere Umstände wie schwer erkrankte Familienmitglieder können es erfordern, dass ein längerer Aufenthalt erforderlich ist. Der generelle Beschränkungscharakter in Kombination mit der restriktiven Möglichkeit einer Bewilligung verstösst somit gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Die SBAA fordert deshalb, dass eine Bestimmung geschaffen wird, die weiterhin dafür sorgt, dass im Einzelfall eine sorgfältige Interessenabwägung vorgenommen wird, um die betroffenen Menschenrechte der Flüchtlinge effektiv zu schützen. In diesem Sinne sollten mindestens zusätzliche „wichtige Gründe“ anerkannt und der Kreis der Angehörigen erweitert werden. Die max. Aufenthaltsdauer von 30 Tagen soll gestrichen werden, da persönliche Gründe für einen längeren Aufenthalt denkbar sind, das öffentliche Interesse jedoch für diese Grenze keine sachliche Begründung zu liefern vermag. Auch müssen das Vorgehen des SEM zur Festlegung der genannten Transit- und Nachbarstaaten geklärt und klare und transparente Kriterien festgelegt werden.

Die SBAA weist zudem darauf hin, dass sich der Bundesrat selbst mehrmals gegen eine grössere Einschränkung der Reisefreiheit von Flüchtlingen ausgesprochen hatte. Er argumentierte, dass dies den Besuch von nahen Familienangehörigen in Nachbarstaaten verunmögliche. Die SBAA erachtet die vorliegenden Änderungen als eine faktische Verunmöglichung, die insbesondere für Flüchtlinge, deren Familienleben bereits aufgrund der Flucht massiv eingeschränkt ist, verheerend und unmenschlich ist.

Im Weiteren sieht die SBAA Probleme in der praktischen Umsetzung: Die Anforderungen der Beweislast an die Flüchtlinge sind schwammig formuliert, was zu einem grossen Ermessensspielraum der Behörden führt. Dadurch entsteht die Gefahr von Ungleichbehandlung und Unsicherheit für die Betroffenen. Während die gesuchstellenden Personen ihren Antrag sechs Wochen vor der geplanten Reise einreichen müssen, ist für die Bearbeitungsdauer der Behörden keine Frist festgelegt. Die SBAA fordert deshalb, dass sowohl für die kantonalen Behörden wie auch für das SEM eine verbindliche, kurze Frist eingeführt wird.

Die SBAA erachtet die neuen Bestimmungen als ungeeignete Konkretisierung des Gesetzes, da die Interessen der Betroffenen in klarem Missverhältnis zum öffentlichen Interesse stehen. Die Ungeeignetheit verstärkt sich, da mit einem grossen bürokratischen Aufwand und hohen Kosten zu rechnen ist.

Videoüberwachung durch das SEM

Laut der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (Videoüberwachung) soll das SEM innerhalb und ausserhalb der Gebäude, die es im Rahmen des Asylverfahrens verwaltet, ein Videoüberwachungssystem einsetzen können. Neu soll es diese Videoaufzeichnungen auch aufbewahren und an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben dürfen. Die SBAA betrachtet diese Änderungen sehr kritisch und fordert, dass die Privatsphäre gewahrt und der Datenschutz gewährleistet werden müssen. Es handelt sich dabei um sehr sensible Daten von asylsuchenden Personen, dessen sorgfältiger Umgang von zentraler Bedeutung ist. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit muss bei allen Massnahmen eingehalten werden. Zudem fordert die SBAA, dass bei der Aufbewahrung der Daten zeitgemässe technische Standards beachtet und die Regelungen zur Aufbewahrung von Videoaufzeichnungen ergänzt und konkretisiert werden.

Wir bedanken uns für die Kenntnissnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Noémi Weber
Geschäftsleiterin SBAA

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zur Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026)

Stellungnahme zur Verordnung über die Ausstellung von
Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV).

Bern, 20. August 2019

1. Ausgangslage

Die Evangelische Kirche Schweiz setzt sich seit ihrer Gründung für eine Migrationspolitik ein, die nicht nur auf Risiken und Gefahren fokussiert sondern auch die Chancen und den Mehrwert von Migration berücksichtigt. Im Umgang mit Migration und Flucht unterstützt sie entschieden die Einhaltung der internationalen völkerrechtlichen Vereinbarungen und der allgemeinen Erklärungen der Menschenrechte.

Der Kirchenbund bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026). Er äussert sich im Folgenden einzig zum Entwurf zur Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (E-RDV).

2. Positionierung Kirchenbund

Im neuen Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) wurde die Ausweitung des Reiseverbots für sämtliche Flüchtlinge in weitere Staaten wie Transit- und Nachbarstaaten verankert. Dies entspricht nicht der Genfer Flüchtlingskonvention. Aus diesem Grund lehnt der Kirchenbund diese Bestimmung ab. Er regt entschieden an, die Ausgangslage zumindest auf Verordnungsstufe abzumildern. Zwei Punkte möchte er besonders betonen:

1. **In Art. 9a Abs. 1 E-RDV** sollen die «wichtigen Gründe» präzisiert werden, aus denen Reisen in einen vom SEM als unzulässig bestimmten Drittstaat trotzdem zu bewilligen sind (vgl. Art. 59c Abs. 2 AIG). Der Kirchenbund weist darauf hin, dass diese Gründe die Ausübung des Rechts auf Familienleben stark einschränken. Sie sind zu restriktiv formuliert. Er schliesst sich der Auffassung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) an: Es müssen zusätzliche Gründe anerkannt werden. Zwecks Pflege familiärer Beziehungen oder Erledigung wichtiger persönlicher Angelegenheiten sollten auch weiter gefasste Anlässe als nur Geburt oder Heirat berücksichtigt werden.
2. Der Kirchenbund ist zudem der Ansicht, dass der Begriff Familienangehörige nach **Art. 9a Abs. 5 E-RDV** präziser definiert werden muss. Nahe persönliche Bindungen bestehen je nach Einzelfall zu unterschiedlichen Verwandten oder weiteren Personen - auch ausserhalb der stereotypen Definition. Es ist die Definition der Familie gemäss EMRK zu berücksichtigen, die auf tatsächliche enge persönliche Bindungen im Einzelfall abstellt.

3. Fazit Kirchenbund

Ein Treffen in einem Drittstaat in der Herkunftsregion ist für einen Flüchtling oftmals die einzige Möglichkeit, nahe Angehörige zu treffen und Familie zu leben. Das Recht auf Achtung des Familienlebens ist ein Menschenrecht. Aus diesem Grund muss es stark gewichtet werden. Der Kirchenbund ist der Ansicht, dass lediglich ein Generalverdacht, aufgrund dessen das SEM ein Reiseverbot für alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Staat aussprechen kann, dieses Menschenrecht nicht aufwiegen kann.

© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Bern, 19.08.2019
info@sek.ch www.sek.ch

Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe

Bern, 21. August 2019

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

2 Das Wichtigste in Kürze

- Die SFH lehnt die Änderungen bezüglich des Reiseverbots für Flüchtlinge sowie dessen Ausdehnung auf alle Angehörigen eines bestimmten Staates auf weitere Länder als völkerrechtswidrig und unverhältnismässig ab. Daher müssen zumindest die «wichtigen Gründe», wonach eine Reise trotzdem bewilligt werden kann, viel weiter gefasst werden. Dasselbe gilt für den Kreis der erwähnten Familienangehörigen. Bei der Interessenabwägung reicht ein diskriminierender Generalverdacht regelmässig nicht aus, um die Ausübung der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Familienleben im Einzelfall aufzuwiegen.
- Es müssen transparente Kriterien dafür geschaffen werden, welche die Bestimmung von Staaten, für die ein Reiseverbot ausgesprochen wird, definieren. Solange keine transparenten Kriterien vorliegen, ist auf die Festlegung von solchen Staaten zu verzichten.
- Bei der Videoüberwachung, Speicherung, Verschlüsselung und Weitergabe von Daten sind die Privatsphäre und der Datenschutz der Betroffenen sowie die Verhältnismässigkeit zu wahren. Zeitgemässe technische Standards sind zu beachten.
- Bei der Einführung und Verknüpfung von Datensystemen, Sammlung von Daten sowie Erweiterung von Zugriffsrechten auf verschiedene Behörden und Dritte sind der Datenschutz der Betroffenen sowie die Verhältnismässigkeit zu wahren.

3 Reisebewilligung für Flüchtlinge

Die SFH lehnte bereits in ihrer Vernehmlassungsantwort auf Gesetzesstufe die Bestimmungen zum Verbot von Heimatreisen für Flüchtlinge sowie die entsprechende Beweislastumkehr deutlich ab. Ebenfalls lehnte sie die Ausweitung des Reiseverbots auf sämtliche Flüchtlinge aus dem betreffenden Staat für weitere Staaten wie Transit- und Nachbarstaaten als unverhältnismässig ab.¹ Gemäss Botschaft des Bundesrates äusserte sich eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden in diesem Sinne. Daher wurde der betreffende Art. 59a AIG zunächst aus der Vorlage gestrichen.² Im Parlament wurde eine entsprechende Bestimmung schliesslich wieder eingefügt (Art. 59c Abs. 1 AIG). Die SFH kritisiert dies an dieser Stelle noch einmal in aller Deutlichkeit. Die Bestimmung entspricht nicht der Genfer Flüchtlingskonvention, ist diskriminierend und unverhältnismässig. Dieser gravierende Fehler auf Gesetzesstufe muss nun auf Verordnungsstufe zumindest abgebildert werden.

¹ SFH, Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG): «Verfahrensnormen und Informationssysteme», Position der SFH vom 12. Oktober 2016, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/publikationen/stellungnahmen/161012-sfh-stn-aug.pdf>, S. 3f.

² Bundesrat, Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme), 2. März 2018, S. 13.

3.1 Voraussetzungen

In Art. 9a Abs. 1 E-RDV sollen die «wichtigen Gründe» präzisiert werden, aus denen Reisen in einen vom SEM als unzulässig bestimmten Drittstaat trotzdem zu bewilligen sind (vgl. Art. 59c Abs. 2 AIG). Diese Gründe sind aus Sicht der SFH **zu restriktiv formuliert**, da sie insbesondere die Ausübung des **Rechts auf Familienleben** unverhältnismässig stark einschränken.

Aus Sicht der SFH müssen zusätzliche Gründe anerkannt werden. Diese müssen zumindest der bisherigen Praxis zu den Fällen entsprechen, in denen von der Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft abgesehen wurde, weil sich die Person mit einer Heimatreise nicht unter den Schutz des Heimatstaates gestellt hatte nach Art. 63 Abs. 1 Bst. b AsylG i.V.m. Art. 1 Bst. C Ziff. 1 GFK. Eine Inanspruchnahme heimatstaatlichen Schutzes liegt nur vor, wenn die Kontaktaufnahme mit dem Heimatstaat freiwillig erfolgt; wenn der Flüchtling die Absicht hat, heimatlichen Schutz in Anspruch zu nehmen; und wenn der Staat tatsächlich Schutz gewährt.³ Dies ist beispielsweise nicht gegeben, wenn ein Flüchtling zwecks Erledigung wichtiger persönlicher Angelegenheiten ins Heimatland reist. Im vorliegenden Fall müssen die Gründe noch weiter gefasst werden, da es in Art. 9a E-RDV **ausschliesslich um Reisen in Drittstaaten geht, und nicht um Reisen ins Heimatland**. Einschränkungen sind umso weniger gerechtfertigt. Zwecks Pflege familiärer Beziehungen oder Erledigung wichtiger persönlicher Angelegenheiten sollten deshalb auch weiter gefasste Anlässe als nur Geburt oder Heirat berücksichtigt werden. Ein Treffen in einem Drittstaat in der Herkunftsregion ist für einen Flüchtling oftmals die einzige Möglichkeit, nahe Angehörige zu treffen.

Der **Begriff Familienangehörige sollte zudem weiter definiert werden**, da nahe persönliche Bindungen je nach Einzelfall zu unterschiedlichen Verwandten oder weiteren Personen bestehen können, auch ausserhalb der stereotypen Definition nach Art. 9a Abs. 5 E-RDV. Auch ist die Definition der Familie gemäss EMRK zu berücksichtigen, die auf tatsächliche enge persönliche Bindungen im Einzelfall abstellt,⁴ und damit weiter geht als die im Entwurf genannte. Die Familiendefinition in Art. 9a E-RDV sollte entsprechend um einen offenen Begriff ergänzt werden, welcher tatsächliche enge persönliche Bindungen berücksichtigt.

Gemäss Art. 9a Abs. 2 E-RDV müssen die Flüchtlinge ihr Gesuch um eine Reisebewilligung «ausreichend begründen». Die Formulierung im erläuternden Bericht scheint hier sehr schwammig: «Einerseits ist dem Verdacht, der zur Verfügung eines allgemeinen Reiseverbots für einen bestimmten Staat geführt hat, Rechnung zu tragen. Andererseits ist nicht jede Reise im Einzelfall zu verunmöglichen.»

Im Einzelfall ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei ist das individuelle Interesse an der Ausübung der persönlichen Freiheit sowie des Rechts auf Achtung des Familienlebens als grundlegende Menschenrechte stark zu gewichten. Denn der auf der anderen Seite der Abwägung stehende **Generalverdacht**, aufgrund dessen das SEM ein Reiseverbot für alle

³ UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäss dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1. September 1979, <http://www.refworld.org/docid/4023d8df4.html>, Ziff. 119.

⁴ European Court of Human Rights, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, Updated on 30 April 2019, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf, Ziff. 235.

Flüchtlinge aus dem betreffenden Staat aussprechen kann, **wird regelmässig zu wenig bestimmt sein, um die legitime Ausübung der grundsätzlichen Reisefreiheit gemäss GFK (persönliche Freiheit) sowie des Rechts auf Achtung des Familienlebens durch eine individuelle Person aufzuwiegen.** Dies gilt insbesondere auch, da der Kreis der möglichen Staaten, für die das SEM ein Reiseverbot aussprechen kann, sehr unbestimmt und weit gefasst ist (vgl. Art. 59c Abs. 1 AIG: «weitere Staaten, insbesondere Transit- und Nachbarstaaten»).

Die Gewährung einer Reisebewilligung hätte zudem aus Sicht der SFH auf Gesetzesstufe als zwingend und nicht als Kann-Bestimmung formuliert werden sollen. Auf Verordnungsstufe ist deshalb festzuhalten, dass das SEM im Einzelfall die Begründetheit eines Gesuchs prüft und – falls die (ohnein bereits strengen) Voraussetzungen erfüllt sind – eine Reisebewilligung erteilt. Dies gebietet auch das Gleichbehandlungsgebot.

3.2 Dauer, Verfahren und praktische Umsetzung

Der letzte Teilsatz «maximal aber auf 30 Tage» in Art. 9a Abs. 4 E-RDV ist zu streichen. Es reicht aus, die Gültigkeit der Reisebewilligung auf den für die Reise benötigten Zeitraum zu beschränken, wie es die Formulierung im ersten Satzteil vorsieht. **Es ist nicht ersichtlich, warum eine fixe Grenze statuiert werden soll. Insbesondere bei einer schweren Krankheit eines Familienangehörigen, beispielsweise einem chronisch kranken Kind, könnte im Einzelfall eine Unterstützung über längere Dauer erforderlich sein.** Solchen Umständen ist Rechnung zu tragen.

Nach Art. 9a Abs. 2 E-RDV ist das Gesuch um eine Reisebewilligung sechs Wochen vor der geplanten Reise einzureichen. Hier sollte die Präzisierung «grundsätzlich» sechs Wochen eingefügt werden. Es muss auch möglich sein, das Gesuch früher einzureichen. **Zudem sollte die Verordnung die kantonalen Behörden dazu verpflichten das Gesuch umgehend weiterzuleiten und dem SEM eine verbindliche, kurze Frist zum Entscheid vorgeben.** Das Entscheidungsverfahren darf nicht zu lange dauern, denn die Reisevorbereitung darf nicht durch Verfahrensverzögerungen verunmöglicht werden.

Gemäss Art. 12 Abs. 3 E-RDV berechtigt der Reiseausweis nicht zur Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie in Staaten, für die ein Reiseverbot ausgesprochen wurde. Es ist nicht ersichtlich, wie dies praktisch umgesetzt werden soll: Werden die entsprechenden Drittstaaten auf den Reiseausweis aufgedruckt? Sollen zu diesem Zweck sämtliche Reiseausweise aller Flüchtlinge aus dem betreffenden Herkunftsstaat eingezogen werden, sobald das SEM entsprechende Drittstaaten festlegt? Und was geschieht, wenn eine Reisebewilligung erteilt wird – wird der Reiseausweis dann abgeändert, oder erhält die Person ein zusätzliches Dokument, auf dem festgehalten wird, dass die Reise in den an sich unzulässigen Staat doch zulässig ist? In Bezug auf die praktische Umsetzung sind **Unklarheit, bürokratischer Aufwand und hohe Kosten** zu befürchten. Dementsprechend scheint die vorgesehene Änderung nicht nur rechtlich fragwürdig, sondern auch nicht praktikabel.

Die offenen Fragen zeigen auf, dass unklar ist, wie das SEM bei der Festlegung von Staaten gemäss Art. 59c Abs. 1 zweiter Satz AIG vorzugehen hat, für wie lange diese Festlegung gilt etc. Dazu sind transparente Präzisierungen erforderlich. Solange diese Fragen nicht abschliessend geklärt sind, ist auf eine Festlegung von Staaten zu verzichten.

4 Videoüberwachung durch das SEM

Die SFH steht der Änderung kritisch gegenüber, wonach das SEM innerhalb und ausserhalb der Gebäude, die es im Rahmen des Asylverfahrens verwaltet, nicht nur Videoüberwachung durchführen, sondern neu diese Aufnahmen auch aufbewahren und an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben darf. Aus Sicht der SFH ist zentral, dass die Privatsphäre der betroffenen Personen gewahrt wird, und dass der Einsatz und die Verwertung von Videoüberwachung als Sicherheitsmassnahme sowie die Aufbewahrungsfrist verhältnismässig bleiben.⁵

Anders als vom Gesetz (Art. 102e^{bis} Abs. 5 E-AIG) vorgesehen, enthält der Verordnungsentwurf **zu wenig Präzisierungen** zu den Modalitäten der Überwachung. Die Aufbewahrung bzw. Verschlüsselung der betreffenden Daten sollte grundsätzlich überdacht und an zeitgemässe Standards angepasst werden. Es ist unzureichend festzuhalten, dass die Bild- und Tonaufzeichnungen «auf einer Festplatte in einem abschliessbaren Raum aufbewahrt» werden (Art. 17 Abs. 3 E-AsylV1). **Die SFH fordert, dass in Bezug auf die Speicherung, Verschlüsselung, Aufbewahrung von und den Zugriff auf Daten die Vorgaben des revidierten Datenschutzgesetzes sowie zeitgemässe technische Vorgaben und Standards eingehalten werden, um den Datenschutz zu gewährleisten.** Insbesondere ist der entsprechende Leitfaden des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zu berücksichtigen.⁶ Es sollten nur Regelungen eingeführt werden, die vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen wurden.

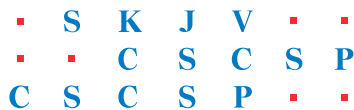
5 Informationssysteme und Zugangsrechte

Aus Sicht der SFH ist zentral, dass mit der zunehmenden Sammlung elektronischer Daten, Verknüpfung von Datensystemen und Erweiterung von Zugriffsrechten für verschiedene Behörden sowie sogar beauftragte Dritte der **Datenschutz sowie die Verhältnismässigkeit immer gewahrt sind**. Bei den aktuellen Änderungen ist fraglich, ob dem Schutz der Interessen der betroffenen Personen gegenüber dem öffentlichen Interesse an Überwachung und Speicherung von Daten genügend Gewicht eingeräumt wird. So besteht in den neuen AIG-Bestimmungen ein klares Ungleichgewicht zwischen weitgreifenden Zugriffsrechten einerseits und spärlichen Datenschutzbestimmungen anderseits.⁷ Dabei ist **Datenschutz gerade bei Asylsuchenden extrem wichtig**, da es um hochsensible Daten geht. **Entsprechend müssen die Vorgaben des revidierten Datenschutzgesetzes sowie zeitgemässe technische Standards bezüglich Datenschutz eingehalten werden. Es sollten nur Regelungen eingeführt werden, die vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen wurden.**

⁵ Siehe auch SFH, Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) – Verfahrensnormen und Informationssysteme, 2. März 2018 – Einschätzung der SFH, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/stellungnahmen/180309-sfh-einschaetzung-botschaft-aug.pdf>, S. 3.

⁶ Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter EDÖB, Leitfaden zu den technischen und organisatorischen Massnahmen des Datenschutzes, August 2015, Schwerpunkt B7-Lebenszyklus von Daten, https://www.edoeb.admin.ch/dam/edoeb/de/dokumente/2018/TOM.pdf.download.pdf/guideTOM_de_2015.pdf.

⁷ Peter Uebersax, Zur Revision des Ausländergesetzes gemäss der Botschaft des Bundesrates vom März 2018, in: Jusletter 9. Juli 2018, S. 7.



Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales
Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali

Fribourg, le 20 août 2019 / MC,lvm

Destinataire

Secrétariat d'État aux migrations SEM

Quellenweg 6, 3003 Berne

Adresse électronique : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de la révision du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration (normes procédurales et systèmes d'information) : consultation

Madame, Monsieur,

Par la présente, nous souhaiterions nous exprimer dans le cadre de la consultation relative aux modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de la révision du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration. Nous nous permettons de vous proposer une modification concernant les droits d'accès du CSCSP à la base de données SYMIC. Nous vous prions de bien vouloir considérer la demande suivante :

Demande

Le CSCSP voudrait disposer des droits d'accès à la base de donnée SYMIC concernant :

- 5 variables de la catégorie « *e. Mesure et de contrainte* » (Type de détention, Début de la détention, Fin de la détention, Jours de détention, Lieu de détention) ;
- 2 variables de la catégorie « *1. Identité* » (Nationalité, Sexe).

Ces variables permettront de réaliser, pour l'ensemble de la Suisse, un monitoring de la privation de liberté efficace et complet concernant les personnes placées en détention administrative relevant du droit des étrangers.

Argumentaire

Le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) est une fondation de la Confédération, des cantons et des concordats ayant pour but d'appuyer la planification stratégique et le développement de l'exécution des sanctions en Suisse. Elle est financée par les cantons et la Confédération. Le CSCSP est une interface importante entre les décideurs politiques et les professionnels de la science et de la pratique.

Depuis 2018, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a confié au CSCSP le mandat d'établir des analyses et rapports réguliers¹ concernant la surveillance des capacités de privation de liberté pour l'ensemble de la Suisse. On entend par « surveillance » une vue d'ensemble de l'occupation et du besoin en places des institutions de privation de liberté, dont font partie les établissements de détention administrative relevant du droit des étrangers. Ces rapports réguliers servent de fondement au pilotage des capacités de privation de liberté effectué par les cantons, les concordats et la Confédération.

À la fin de l'année 2018, le Conseil de fondation du CSCSP a décidé de mettre en place un projet visant le développement d'une nouvelle méthodologie pour la surveillance des capacités de privation de liberté. Le projet poursuit deux objectifs spécifiques :

- Le premier est de clarifier les données et les qualités de données nécessaires pour la surveillance des capacités de privation de liberté (ou monitoring de la privation de liberté) et de déterminer quelle méthode sera utilisée pour pouvoir les transformer en produits statistiques. Cet objectif spécifique consiste également à énoncer les critères à définir lors du relevé des données dans un souci de comparabilité des informations, ainsi qu'à élaborer une convention avec les cantons, les concordats et la Confédération, qui devront préciser leur collaboration à la fourniture répétée de données. Dans un deuxième temps, il conviendra de recueillir les besoins prioritaires des cantons et des concordats en vue d'autres projets ultérieurs concernant le monitoring. Un cadre méthodologique sera défini pour chacun de ces projets supplémentaires.
- Sur la base de ce monitoring, un rapport prévisionnel sera établi tous les trois ou quatre ans, qui formulera des estimations quant aux futures évolutions significatives du domaine des privations de liberté. Les travaux effectués pour le premier objectif poseront également le cadre de ce rapport prévisionnel.

À l'occasion de la consultation sur les modifications d'ordonnances dans le domaine migratoire, nous aimerions vous faire part de nos besoins concernant notre projet et déposer une demande officielle pour la modification de l'ordonnance sur le système d'information central sur la migration (ordonnance SYMIC).

Notre principal besoin, qui est également la raison pour laquelle nous vous écrivons, est de créer un outil efficace qui nous permettrait d'avoir une vue d'ensemble de l'occupation et du besoin en places concernant les personnes **placées en détention administrative relevant du droit des étrangers**.

Le 14 mars 2019, nous avons organisé une séance avec M^{me} Nicole Arzrouni, collaboratrice de la division Retour du Secrétariat d'État aux migrations, au sujet de la base de données SYMIC. Elle nous a expliqué le fonctionnement ainsi que les différents contenus de cet outil. Nous avons rapidement conclu que l'utilisation de la base de données SYMIC était la solution la plus adéquate pour répondre aux exigences de notre projet et du mandat de la CCDJP.

¹ Vous trouverez notre analyse et notre rapport pour l'année 2018 au lien suivant : <https://www.skjv.ch/fr/pratiquethemes-dactualite/rapport-monitorage-des-capacites-2018>.

▪ S K J V ▪ ▪
▪ ▪ C S C S P
C S C S P ▪ ▪

Nous référant au document « *Ordonnance SYMIC (état le 1^{er} juin 2019)*² » (chapitre « Catalogue des données SYMIC »), nous aimerions proposer une modification pour que le CSCSP puisse systématiquement avoir accès à cinq variables de la catégorie « *e. Mesures de contrainte* » (p. 28) et à deux variables de la catégorie « *1. Identité* » (p. 23).

e. Mesures de contrainte

- Type de détention
- Début de la détention
- Fin de la détention
- Jours de détention
- Lieu de détention : M^{me} Nicole Arzrouni nous a confirmé que cette variable sera dans le catalogue de données de SYMIC à partir de l'année 2020.

1. Identité

- Nationalité
- Sexe

Grâce à ces six variables, nous pourrons réaliser, pour l'ensemble de la Suisse, un monitoring de la privation de liberté efficace et complet concernant les personnes condamnées à la détention administrative relevant du droit des étrangers.

Le CSCSP est bien conscient qu'il n'est pas aisé de modifier une ordonnance et qu'une telle opération peut nécessiter du temps et des ressources. Nous sommes prêts à nous engager pour participer à la procédure de modification de l'ordonnance SYMIC. Pour toute information supplémentaire et concernant les futures démarches à suivre, veuillez contacter la responsable de notre section « Connaissances spécialisées & Analyse », M^{me} Laura von Mandach (adresse électronique : Laura.vonMandach@skjv.ch, tél. : +41 26 425 44 28).

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.



Patrick Cotti
Directeur

Copie à l'Association des services cantonaux de migration (ASM) et au Secrétariat général de la CSDJP

² Nous avons utilisé le document qui est actuellement publié sur votre site : https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20050566/201906010000/142_513.pdf

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Vernehmlassungsantwort **von Solidarité sans frontières (Sosf)**

Stellungnahme zu der Änderung der Ausführungsverordnungen zu den
Verfahrensregelungen und Informationssystemen

Ende der Vernehmlassungsfrist: 22. August 2019

Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern



**Solidarité
sans
frontières**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

namens von Solidarité sans frontières (sosf) bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nehmen zu der Änderung der Ausführungsverordnungen nachfolgend Stellung.

Solidarité sans frontières steht in Linie den geplanten Einschränkungen der Reisefreiheit von anerkannten Flüchtlingen kritisch gegenüber.

Es liegt zwar auf der Hand, dass die Vorgaben des Gesetzgebers im neu beschlossenen Art. 59 c AIG eine Umsetzung auf Verordnungsstufe erfordern. Diese sollte aber aus den nachfolgenden Überlegungen zu einer möglichst milden Einschränkung der Reisefreiheit führen:

Erstens beschränken sich die Missbräuche von Flüchtlingen, die auf Umwegen in ihren Heimat- bzw. Verfolgerstaat reisen, auf wenige Einzelfälle. Zudem handelt es sich um Rückreisen in eine Handvoll Herkunftsstaaten. Allein schon diese beschränkte Zahl von Personen und Staaten verlangen eine Umsetzung mit Mass und nicht eine solche, die von generellem Misstrauen gegenüber Flüchtlingen geprägt ist.

Die zu erwartende Allgemeinverfügung des SEM, welche Staaten auflistet, für die ein Reiseverbot gilt, muss diesen Bedenken Rechnung tragen. Insbesondere die geplanten Reiseverbote, welche auch für Anrainerstaaten von Verfolgerstaaten gelten sollen, sind zu überdenken.

In diesem Zusammenhang ist einerseits die äusserst restriktive Praxis des SEM bei Besuchsvisa für Familienangehörige von Flüchtlingen zu erwähnen: Solche werden in aller Regel wegen Bedenken, dass eine fristgerechte Rückreise nicht gesichert sei, abgelehnt. Andererseits hat sich schon seit Jahren gezeigt, dass Familienbesuche von anerkannten Flüchtlingen vor allem in Anrainerstaaten von Verfolgerstaaten realisiert werden können (dies gilt z.B. für aus Iran und Irak stammende Flüchtlinge, die sich häufig bloss in der Türkei oder für kosovarische Flüchtlinge, die sich nur in Albanien treffen können).

Zweitens müssen die Gründe, die eine Reiseerlaubnis gemäss Art. 9a Abs. 1 VE RDV ermöglichen sollen, mit Blick auf Art. 8 EMRK weiter gefasst werden.

Zu denken ist hier etwa an die Möglichkeit, die Beziehung zu Enkelkindern oder zu eigenen Kindern, die im Herkunftsstaat leben, mittels regelmässigen Besuchen pflegen zu können, oder dort chronisch erkrankte oder pflegebedürftige Verwandte regelmässig zu besuchen. Auch religiöse Feiern wie z.B. die Initiierung eines Kindes (Firmung, Konfirmation, Beschneidung, Aufnahme in die religiöse Gemeinschaft) oder die Inhaftierung von Verwandten, sollten zulässige Gründe darstellen. Die betroffene Person wird selbst in der Lage sein, ein allfälliges Rückreiserrisiko einzuschätzen.

Dass die Notwendigkeit einer Reise in den Anrainer- bzw. in den Verfolgerstaat vom Gesuchsteller nachzuweisen ist, verstösst aus unserer Sicht gegen den im Migrationsrecht geltenden Untersuchungsgrundsatz. Nachdem Art. 59c AIG Gesetz wurde, ist dieser Überlegung wenigstens bei der Umsetzung in der neuen Verordnungsbestimmung Rechnung zu tragen. Deshalb können die Anforderungen an den Nachweis der Notwendigkeit einer Reise nicht allzu streng ausfallen.

Dies gilt zuallererst für eine Reise in einen Nachbarstaat des ursprünglichen Verfolgerstaats. Gerade eine solche dürfte von der gesuchstellenden Person subjektiv als weniger risikoreich als die Rückreise in den Heimat- bzw. Verfolgerstaat erlebt werden.

In seiner bisherigen Praxis hat das SEM jeweils ausserordentlich hohe Anforderungen an den Beleg der Notwendigkeit gestellt. So mussten aus Herkunftsstaaten stammende Arztzeugnisse, Todesurkunden oder Spitalberichte grundsätzlich in einer Amtssprache oder auf Englisch verfasst sein oder dann übersetzt werden. Gleichwohl wurden manche dieser Urkunden pauschal als beweisuntauglich oder irrelevant eingestuft.

Vor diesem Hintergrund bestehen keine Gründe für eine zusätzliche Verschärfung der Praxis, vielmehr ist eine liberalere Gestaltung – auch angesichts der kleinen Anzahl von Missbrauchsfällen – durchaus angezeigt.

Weiter ist auch die Fixierung der Bewilligungspraxis auf den engen Familienkreis, wie dies von den Abs. 4 und 5 von Art. 9a des VE RDV vorsieht, nicht zielführend.

Sie trägt insbesondere der Tatsache keine Rechnung, dass Flüchtlinge auch enge Kontakte und Beziehungen zu Personen pflegen dürfen, die im Heimat- resp. Verfolgerstaat leben

und „bloss“ zum Freundeskreis gehören. Es sollte nicht ohne guten Grund ausgeschlossen werden, dass sie solche Personen besuchen können.

Die in Abs. 4 von Art. 9a des VE RDV vorgesehene Beschränkung der Reisedauer auf maximal 30 Tage erscheint aus unserer Sicht als viel zu starre Regel.

Sollte z.B. ein unvorhergesehenes Ereignis eine fristgerechte Rückreise verhindern, wäre die gesuchstellende Person möglicherweise ohne Verschulden mit einem Asylwiderruf konfrontiert. Ausserdem wird die Beschränkung auf maximal 30 Tage nicht nachvollziehbar begründet. Sie sollte aus unserer Sicht an die bei Visa üblichen drei Monate angepasst sein.

Wir ersuchen Sie, diese Bemerkungen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

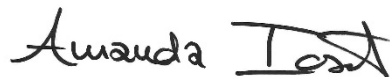
Bern, 22. August 2019

Peter Frei



Vorstand
Solidarité sans frontières

Amanda Ioset



Geschäftsführerin
Solidarité sans frontières



Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK

Vernehmlassung zum Entwurf zur Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen, Teilkraftsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (18.026)

Bern, 19. August 2019

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zusammenfassung der wichtigsten Anliegen der Geschäftsstelle SRK zu den geplanten Änderungen der verschiedenen Verordnungen

- Die Geschäftsstelle SRK (im Folgenden abgekürzt SRK) spricht sich gegen die geplanten Änderungen bezüglich des Reiseverbots für Flüchtlinge in Nachbarländer von Herkunftsländern sowie dessen Ausweitung auf alle Angehörigen eines bestimmten Staates und auf weitere Länder aus. Sollte trotzdem daran festgehalten werden, wünscht das SRK, dass zumindest die Definition der „wichtigen Gründe“, welche eine Reise trotzdem ermöglichen sollen, weiter zu fassen ist. Dasselbe gilt für die Definition von „Familienangehörigen“. Das SRK ist zudem der Ansicht, dass ein Generalverdacht gegen ganze Flüchtlingsgruppen erstens diskriminierend ist und zweitens nicht ausreicht, um die Ausübung der persönlichen Freiheit (hier Reisefreiheit) und des Rechts auf Familienleben im individuellen Fall abzusprechen.
- Das SRK wünscht sich transparente Kriterien, welche die Bestimmung von Staaten, für die ein Reiseverbot ausgesprochen wird, definieren. Solange diese fehlen, ist von der Festlegung solcher Staaten abzusehen.
- Bei Videoüberwachung, Speicherung, Verschlüsselung und Weitergabe von Daten gilt die Sorgfaltspflicht. Insbesondere sind die Privatsphäre und der Datenschutz betroffener Personen sowie die Verhältnismässigkeit zu wahren. Zudem sind zeitgemässe technische Standards zu beachten.
- Bei der Einführung und Verknüpfung von Datensystemen, der Sammlung von Daten sowie der Erweiterung von Zugriffsrechten auf verschiedene Behörden und vor allem auf Dritte, sind der Datenschutz Betroffener sowie die Verhältnismässigkeit zu beachten. Vor der Einführung der geplanten Änderungen sind diese vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zu prüfen und erst zu genehmigen, wenn von diesem gutgeheissen.

Im Folgenden fokussiert sich das SRK auf die Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) sowie auf das Thema Schutz der Privatsphäre



von Asylsuchenden und Datenschutz, da diese für die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen durch das SRK hohe Relevanz haben.

Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Art. 9 a Reisebewilligung für Flüchtlinge

Das SRK erlebt in seiner Arbeit immer wieder wie bedeutend es für die psychische Gesundheit von Flüchtlingen ist, die durch eine Zwangsmigration von ihren Familienangehörigen getrennt wurden, mit diesen in Kontakt bleiben zu können. Da Heimatreisen für anerkannte Flüchtlinge nicht möglich sind, ist es für viele Flüchtlinge umso wichtiger, ihre Angehörigen wenigstens in Nachbarländern ihres Heimatlands besuchen zu können.

Das SRK erachtet daher ein Reiseverbot in Nachbarländer von Herkunftsländern der Flüchtlinge grundsätzlich als problematisch.

An diesem Verbot kritisiert es zudem folgende Punkte:

1. Es betrifft eine ganze Menschengruppe (= Flüchtlinge aus einem bestimmten Staat mit hohem Verdacht auf Einreise ins Heimatland über Nachbarländer), was zusätzlich einer Ungleichbehandlung mit anderen Personen gleich kommt, eine rechtliche Diskriminierung bedeutet, und somit Art. 14 EMRK (das Diskriminierungsverbot) verletzt. Wenn ein Reiseverbot in Nachbarländer verfügt wird, dürfte dies bei konkret begründetem Verdacht nur gegen die betreffende Person und nicht aufgrund eines Pauschalverdachts gegen eine ganze Personengruppe ausgesprochen werden. Für das Reiseverbot ins Herkunftsland macht das Gesetz objektive Gründe geltend, die dann für alle Flüchtlinge unabhängig von ihrer Herkunft gleichermassen zutreffen. Mit der vorgesehenen Verordnungsänderung trifft dies für die Reise in die Nachbarländer nicht mehr zu. Die neue Regelung schafft vielmehr bezüglich Reisefreiheit verschiedene Rechtskategorien unter den Flüchtlingen.

Im Weiteren verstösst die Regelung gegen das grundlegende Menschenrecht der Bewegungsfreiheit sowie gegen das in Art. 8 EMRK geschützte Recht auf Familienleben, ein Recht, das dem SRK, das sich wiederholt auch für die Erleichterung des Familiennachzugs bei vorläufig aufgenommenen Personen eingesetzt hat, und das sich mit seinem internationalen Suchdienst für die Suche vermisster Familienangehöriger und somit die Einheit der Familie einsetzt, sehr am Herzen liegt.

Für die Einschränkung der beiden genannten Menschenrechte benötigt es juristisch individuelle Gründe. Ein generelles Reiseverbot für Angehörige eines bestimmten Herkunftsstaates geht hingegen zu weit.

Das SRK ist der Ansicht, dass Reisen in Nachbarländer als Alternative zur verbotenen Einreise ins Herkunftsland, rechtlich unbedingt ermöglicht und nicht gegenteilig erschwert oder verunmöglicht werden sollten. Nur so können Flüchtlinge überhaupt und zumindest temporär eine direkte Beziehung zu ihren von ihnen getrennt lebenden Familienangehörigen pflegen, was einem Bedürfnis menschlicher Natur entspricht und ihr Befinden stabilisiert.



2. Das SRK kritisiert in einem zweiten Punkt zudem die zu engen Kriterien für die Erteilung einer Reisebewilligung. Nicht nur „Geburt oder Heirat“, sondern auch weiter gefasste Anlässe sollten als Gründe für die Erteilung einer Reisebewilligung zählen und ein Kriterium sein für die „Pflege familiärer Beziehungen oder die Erledigung wichtiger persönlicher Angelegenheiten“.
3. Das SRK kritisiert im Weiteren die zu eng gefasste Definition von „Familienangehörigen“. Die Familiendefinition in Art. 9a E-RDV ist daher um einen offenen Begriff zu ergänzen, welcher im individuellen Fall dann auch tatsächliche enge Beziehungen berücksichtigt.
4. Das SRK beobachtet im Weiteren, dass die Bearbeitung der Gesuche von Flüchtlingen um eine Reisebewilligung in ein Nachbarland ihrer Heimat durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) für die Betroffenen teilweise lange Wartefristen mit sich bringt. Dies ist gerade in familiären Notfällen zermürend. Zudem werden häufig Dokumente verlangt, die zu beschaffen für die Flüchtlinge teilweise sehr schwierig und teuer und zudem mit einem enormen Aufwand verbunden ist. Auch die Fristen zur Einreichung von Reisegesuchen inklusive der dazu zu erbringenden Dokumente sind zeitlich zu knapp bemessen angesetzt und berücksichtigen den damit verbundenen administrativen Aufwand zu wenig. Insbesondere in familiären Notsituationen (z.B. schwere Erkrankung und Unfall Familienangehöriger, die zum Tod führen) sollte gewährleistet sein, dass eine Person ihre Reise so schnell wie möglich antreten kann. Das grundsätzliche Reiseverbot sowie die Bewilligungspflicht stellen dafür zu hohe Hürden dar.

Asylverordnung über Verfahrensfragen

Art. 17 Videoüberwachung

Für das SRK ist es zwingend, dass die Privatsphäre der betroffenen Personen geschützt bleibt, und dass der Einsatz und die Verwertung von Videoüberwachung als Sicherheitsmassnahme sowie die Aufbewahrungsfrist verhältnismässig bleiben. Das SRK regt daher an, die Änderung in Art. 17, wonach das SEM innerhalb und ausserhalb der Gebäude, die es im Rahmen des Asylverfahrens verwaltet, nicht nur Videoüberwachung durchführen, sondern neu diese Aufnahmen auch aufbewahren und an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben darf, kritisch zu bedenken.

Anders als vom Gesetz (Art. 102ebis Abs. 5 E-AsylG) vorgesehen, fehlen im Verordnungsentwurf genaue Angaben zu den Modalitäten der Überwachung. Die Aufbewahrung und Verschlüsselung der Daten sollten grundsätzlich überdacht werden und sich an zeitgemässen Standards orientieren. Es reicht nicht aus festzuhalten, dass die Bild- und Tonaufzeichnungen „auf einer Festplatte in einem abschliessbaren Raum aufbewahrt“ werden (Art. 17 Abs. 3 E-AsylV1). Das SRK wünscht mit dem Umgang der Daten die erforderliche Sorgfaltspflicht. D.h., dass in Bezug auf die Speicherung, Verschlüsselung, Aufbewahrung von und den Zugriff auf Daten zeitgemässe technische Vorgaben und Standards eingehalten werden, um den Datenschutz sicher zu stellen.

Personendaten dürfen laut Art. 4 Abs. 3 DSG nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der bei der Erhebung angegeben wird oder für die betroffene Person ersichtlich ist. Zu welchem Zweck Videoaufnahmen in den Bundesasylzentren aufgenommen und aufbewahrt werden, geht aus Art. 102e^{bis} Abs. 1 AsylG hervor. Diese Bestimmung nennt den Schutz von Personen und Gütern vor Gefährdungen als Zweck. Was eine Gefährdung ist, wird nicht beschrieben.



Der angegebene Zweck ist offen für Interpretationen und genügt somit den Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage nicht.

Zudem wird die Dauer der Datenaufbewahrung bei strafrechtlichen Untersuchungen nicht genannt.

Gemäss Leitfaden des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten zu den technischen und organisatorischen Massnahmen des Datenschutzes vom August 2015 (vgl. Schwerpunkt B7-Lebenszyklus von Daten, S. 11), dürfen Personendaten nicht auf unbeschränkte Zeit aufbewahrt werden: „Die Aufbewahrungsdauer muss festgelegt und Mechanismen zur endgültigen Vernichtung müssen vorgesehen werden.“ Die Dauer der Aufbewahrung und Art der Vernichtung werden im Gesetzesartikel (Abs. 2) genannt. Bei strafrechtlichen Untersuchungen wird keine Dauer angegeben. Die Verordnung muss dieses Defizit aufnehmen und die Aufbewahrungsdauer definieren. Das SRK schlägt daher vor, eine zeitliche Limitierung der Datenaufbewahrung beispielsweise bei maximal sechs Monaten anzusetzen. Danach sollen die Daten definitiv gelöscht werden.

Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem und Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS

Das SRK hält es für wichtig, dass mit der wachsenden Sammlung elektronischer Daten, der Verknüpfung von Datensystemen und der Erweiterung von Zugriffsrechten für verschiedene Behörden sowie insbesondere für beauftragte Dritte der Datenschutz sowie die Verhältnismässigkeit immer strikte gewahrt bleiben. Bei den aktuell geplanten Änderungen ist fraglich, ob dem Schutz der Interessen betroffener Personen gegenüber dem öffentlichen Interesse an Überwachung und Datenspeicherung ein ausreichender Stellenwert eingeräumt wird. Die neuen AIG-Bestimmungen zeugen von einem deutlichen Ungleichgewicht zwischen umfassenden Zugriffsrechten einerseits und spärlichen Datenschutzbestimmungen anderseits. Gerade bei Asylsuchenden ist jedoch ein konsequenter Datenschutz besonders wichtig, handelt es sich doch um einen hochsensiblen Bereich und um Menschen in verletzlichen Situationen. Zeitgemässe technische Standards bezüglich Datenschutz sind daher unbedingt einzuhalten. Sämtliche Änderungen der vorliegenden Verordnungen sind vor deren Einführung zwingend vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zu prüfen, zu beurteilen und gutzuheissen.

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Anliegen und grüssen freundlich

Schweizerisches Rotes Kreuz

Markus Mader
Direktor

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR-Stellungnahme
zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung
vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Ver-
fahrensnormen und Informationssysteme)
– Reiseverbote und Videoüberwachung in Bundesasylzentren

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Entwürfen der Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Stellung nehmen zu können.¹

UNHCR möchte vorab – wie auch in früheren Stellungnahmen zu dieser Thematik² – noch einmal betonen, dass allfällige Reisen von Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat ein Indiz dafür sein können, dass Schutzbedarf fälschlich anerkannt wurde oder zwischenzeitlich nicht mehr besteht. UNHCR unterstützt daher Massnahmen, die auf der Grundlage der einschlägigen Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) das Ansehen und die Integrität des Flüchtlingsschutzes wahren. Aus diesem Grund hat UNHCR eine erleichterte Möglichkeit zur Aberkennung des Flüchtlingsstatus bei freiwilligen Heimatreisen, die in der Absicht geschehen, sich unter den Schutz des Heimats- oder Herkunftsstaat zu stellen, und wenn tatsächlich Schutz gewährt wurde, als grundsätzlich sachgerecht angesehen.

Dabei hat UNHCR hingegen auf die völkerrechtliche Problematik eines pauschalen Reiseverbots für Flüchtlinge hingewiesen, insbesondere in weitere Staaten als den Heimat- oder Herkunftsstaat. Diese völkerrechtlichen Bedenken wurden im Gesetzgebungsprozess bedauerlicherweise nicht berücksichtigt. Dies führt zu der Notwendigkeit, zumindest auf Verordnungsebene und in der Anwendung der Gesetzesbestimmungen eine möglichst völkerrechtskonforme Praxis sicherzustellen.

¹ Entwurf vom 1.5.2019, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#EJPD>.

² UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) („Verfahrensnormen und Informationssysteme“), Oktober 2016, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b223b004.html>; UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom Oktober 2016 - Ergänzende Informationen zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 1 C Ziff. 1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bei Reisen ins Heimatland, März 2017, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b225b024.html>.

UNHCR hat Bedenken, dass im vorliegenden Entwurf keinerlei weitere Determinanten für die Verhängung eines solchen Reiseverbots vorgesehen werden sollen, um den im Gesetz festgelegten «begründete[n] Verdacht, dass dieses Reiseverbot [in den Heimat- oder Herkunftsstaat, Anm.] missachtet werden soll» (Art. 59c Abs 1 AIG idF 14. Dezember 2018) zu konkretisieren. Zudem sind die vorgesehenen Ausnahmen von Reiseverboten extrem eng gefasst. Sie werfen auch zahlreiche praktische Probleme für die betroffenen Flüchtlinge ebenso wie für die Schweizer Behörden – insbesondere die kantonalen Migrationsämter, das SEM und das Grenzwachtkorps – auf.

Des weiteren geht die Stellungnahme auf die Bestimmungen zur geplanten Videoüberwachung in den Bundesasylzentren ein. Sie betont die Wichtigkeit von Vorkehrungen, die den Datenschutz für Flüchtlinge und Asylsuchende sicherstellen. Dies erfordert, die Bestimmungen in Hinblick auf zeitgemässe Datenschutz-massnahmen, wie Verschlüsselung, Zugriffsrechte und Protokollierung zu präzisieren.

UNHCR legt daher auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats³ die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf vor. UNHCR hofft, dass diese im weiteren Prozess berücksichtigt werden und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Zu Reiseverboten von Flüchtlingen im Allgemeinen

Mit der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 14. Dezember 2018 (Verfahrensnormen und Informationssysteme) wurde in Art. 59c AIG eine Bestimmung eingefügt, die Flüchtlingen die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat allgemein untersagt. Unmittelbare Rechtsfolge einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat ist grundsätzlich die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, es sei denn, die betreffende Person kann «glaubhaft» machen, dass die Reise «aufgrund eines Zwangs» erfolgte (Art. 63 Abs. 1^{bis} AsylG idF 14. Dezember 2018).

Besteht der «begründete Verdacht», dass das allgemeine Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat «missachtet werden soll, kann das SEM für alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Heimat- oder Herkunftsstaat ein Reiseverbot für weitere Staaten vorsehen, insbesondere für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats» (Art. 59c

³ Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (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; in diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention beschränkt, sondern sich auch auf andere Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

Abs.1 AIG). Umgekehrt kann das SEM einer Person die Reise in einen solchen Drittstaat bewilligen, wenn dafür wichtige Gründe vorliegen (siehe dazu unten). Rechtsfolge einer Verletzung dieses Reiseverbotes in weitere Staaten ist nicht bloss eine Verwaltungsbusse, sondern gem. Art. 63 Abs. 2 lit b AsylG idF 14. Dezember 2018 der Widerruf des Asyl, und zwar ohne dass dafür ausdrücklich Ermessensspielraum vorgesehen wäre.

Für Flüchtlinge gilt grundsätzlich ebenso wie für andere Personen das Recht auf Reisefreiheit, das Bestandteil des Menschenrechtes auf Bewegungsfreiheit ist.⁴

Dass das Recht auf Reisefreiheit auch für Flüchtlinge gilt, wird in der GFK durch den Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises anerkannt. So legt Art. 28 Abs. 1 GFK, auf den auch in der neuen Präambel zur Reisedokumentenverordnung (RDV) verwiesen werden soll, fest:

„Die vertragsschliessenden Staaten stellen den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen ausserhalb dieses Gebietes gestatten, vorausgesetzt, dass keine zwingenden Gründe der Staatssicherheit oder öffentlichen Ordnung entgegenstehen; die Bestimmungen im Anhang zu diesem Abkommen finden auf diese Dokumente Anwendung [...]“.

Der Anhang zur GFK, auf den in diesem Abschnitt verwiesen wird, präzisiert in seinem Paragraph 4:

„Ausser in besonderen oder aussergewöhnlichen Fällen ist der Ausweis für möglichst viele Staaten auszustellen.“

Dieser Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises mit grösstmöglichem Geltungsbereich, der nur aus zwingenden Gründen der Staatssicherheit oder öffentlichen Ordnung versagt, und dessen Geltungsbereich nur in besonderen oder aussergewöhnlichen Fällen eingeschränkt werden darf, kommt dabei in den verbindlichen englischen und französischen Sprachfassungen der GFK noch deutlicher hervor:

„the largest possible number of countries“ bzw.

*„pour le plus grand nombre possible de pays“.*⁵

⁴ Vgl. dazu etwa Kälin/Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz. 3. Auflage (2013), S. 577ff.

⁵ Siehe dazu auch EXKOM, Beschluss Nr. 13 (XXIX), 1978, Reiseausweise für Flüchtlinge, insb. Abs. c: „[Das Exekutiv-Komitee] empfahl, dass solche Konventions-Reiseausweise eine sowohl geographisch als auch zeitlich ausgedehnte Gültigkeit haben“, <https://www.refworld.org/pdfid/5a2ead6b4.pdf>; siehe dazu auch UNHCR, Note on Travel Documents for Refugees, 30 August 1978, EC/SCP/10, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68cce14.html>; vgl. auch EXKOM, Beschluss Nr. 49 (XXXVIII) Reiseausweise für Flüchtlinge, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/5a2ead6b4.pdf>.

Dementsprechend stellt die weit überwiegende Mehrheit der Konventionsstaaten Reiseausweise mit Gültigkeit für alle Staaten mit Ausnahme des Heimat- bzw. Herkunftsstaates aus.⁶ Diese Ausnahme, wie sie auch bislang schon in der Schweiz besteht, findet ihre Begründung vor allem in der Tatsache, dass ein Reiseausweis für Flüchtlinge einen Ersatz für die fehlende Möglichkeit, einen Pass vom Herkunftsstaat zu beantragen, darstellt.⁷

Zusätzlich ist die Reisefreiheit von Flüchtlingen wie für andere Personen auch im von der Schweiz ratifizierten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte («UNO-Pakt II») garantiert.⁸ Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II sieht vor, dass es jedermann freisteht, jedes Land einschliesslich seines eigenen zu verlassen. Wie der UN-Menschenrechtsausschuss dazu in seinem allgemeinen Kommentar festgehalten hat, ist die Bewegungsfreiheit eine unabdingbare Voraussetzung für die freie Entwicklung einer Person und steht im engen Zusammenhang mit der Ausübung anderer Konventionsrechte.⁹ Dabei betont der Ausschuss auch ausdrücklich, dass die Freiheit, ein Land zu verlassen nicht von irgendeinem spezifischen Grund oder der geplanten Dauer abhängig gemacht werden darf, und permanentes Verlassen ebenso wie kurzfristige Reisen umfasst.¹⁰ Spezifisch hervorgehoben wird im Übrigen, dass das Recht der betroffenen Person, das Reiseland auszuwählen, Teil der rechtlichen Garantie ist.¹¹

Art. 12 Abs. 3 UNO-Pakt II sieht eine explizite und spezifische Verhältnismässigkeitsgarantie vor: die Reisefreiheit darf nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen im UNO-Pakt II anerkannten Rechten vereinbar sind. Zusätzlich sieht Art. 12 Abs. 4 UNO-Pakt II vor,

⁶ „Concerning the geographical validity of Convention Travel Documents, the vast majority of States, in accordance with paragraph 4 of the Schedule, endorse the CTD as valid for all countries with the exception of the country of origin. A few States, however, restrict the geographical validity of CTDs to certain named countries, usually for political or security reasons.“ Vgl. *UNHCR*, Note on follow-up to the earlier Conclusion of the Executive Committee on Travel Documents for Refugees, 3 July 1987, EC/SCP/48, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68cca8.html>; siehe weiters *ECRE*, Unravelling Travelling. Travel documents for beneficiaries of international protection, Oktober 2016, S. 7f, abrufbar unter: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/AIDA-Brief-Travel-Documents.pdf>.

⁷ Vgl. auch *Hathaway*, The Rights of Refugees under International Law (2005), S. 858f.

⁸ SR 0.103.2, von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1991, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992.

⁹ Human Rights Committee, General Comment 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1. November 1999, Para 1.

¹⁰ General Comment 27, Para 8: “Freedom to leave the territory of a State may not be made dependent on any specific purpose or on the period of time the individual chooses to stay outside the country. Thus travelling abroad is covered as well as departure for permanent emigration. Likewise, the right of the individual to determine the State of destination is part of the legal guarantee.”

¹¹ Ebenda.

dass niemand willkürlich das Recht entzogen werden darf, in sein eigenes Land einzureisen.

Heimatreisen von Flüchtlingen können allerdings ein Indiz dafür sein, dass Flüchtlingsschutz zu Unrecht gewährt wurde oder nicht mehr benötigt wird. UNHCR hat im Gesetzgebungsprozess hervorgehoben, dass dies individuell in einem fairen Verfahren geprüft werden muss, da es für Heimatreisen eine Fülle an – auch in der Schweizer Rechtsprechung anerkannten – Gründen gibt, die keinen Einfluss auf die Flüchtlingseigenschaft haben. Unter Einhaltung der völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben kann ein solches Verfahren zu einer Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft führen. Die Verhängung von generellen Reiseverboten stösst hingegen in Anbetracht der völkerrechtlichen Vorgaben auf substantielle Bedenken. So sind keinerlei in Art. 12. Abs. 3 UNO-Pakt II genannten Gründe vorgebracht worden oder ersichtlich, denen die Einschränkung dienen könnte. Als Einschränkung der menschenrechtlich verbürgten Reisefreiheit ist nach allgemein anerkannten Rechtsprinzipien das Verbot in jedem Fall eng auszulegen.

Verstärkt werden diese Bedenken dadurch, dass ein Reiseverbot auch in weitere Grundrechte eingreifen kann, wie insbesondere das Recht auf Privat- und Familienleben, wie es unter anderem in Art. 8 EMRK verankert ist (siehe dazu auch unten).

Selbst wenn ein Reiseverbot in weitere Staaten nur im individuellen Fall verhängt würde für einen bestimmten Flüchtling, der über den betreffenden Drittstaat in den Herkunftstaat gereist ist, wäre ein solches Reiseverbot mit den völkerrechtlichen Vorgaben kaum vereinbar. In jedem Fall ist aber ein Reiseverbot, das pauschal für alle Flüchtlinge aus einem Staat, unabhängig von ihrem individuellen Verhalten, und alleine basierend auf ihrer Herkunft verhängt wird, unzulässig.

Durch die Einschränkung der Rechte einer ganzen Flüchtlingsgruppe alleine nach ihrer Herkunft bzw. Staatsangehörigkeit würden ungleiche Sachverhalte gleich behandelt und zahlreiche Fragen der Vereinbarkeit mit dem mehrfach im Völkerrecht und der Schweizerischen Bundesverfassung verankerten Diskriminierungsverbot aufgrund der Herkunft¹² und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz aufgeworfen werden. Um dies an einem Beispiel deutlich zu machen: in der Schweiz lebten Ende Juni 2019 rund 25.650 EritreerInnen als Flüchtlinge mit Asyl, weitere 6.235 EritreerInnen waren als Flüchtlinge

¹² Vgl. insb. Art. 3 GFK; Art. 2, 26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2; in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992; Art. 5 Buchstabe d)ii) Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR 0.104, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Dezember 1994; Art. 8 Abs. 1, 2 Schweizerische Bundesverfassung, SR 101.

vorläufig aufgenommen, in Summe somit nahezu 32.000 Personen. Offizielle, detaillierte Zahlen wurden trotz Einrichtung einer eigenen Meldestelle dafür bislang nicht veröffentlicht. Medienberichten zufolge liegen dokumentierte Heimatreisen von EritreerInnen, die nicht aufgrund eines Zwanges erfolgten, im niedrigen zweistelligen Bereich.¹³ Doch selbst wenn zum Beispiel 3.200, d.h. 10% dieses Personenkreises, über einen bestimmten Drittstaat freiwillig nach Eritrea reisten, würde die Verhängung eines pauschalen Reiseverbots in diesen Drittstaat 90% der eritreischen Flüchtlinge pauschal und – alleine auf ihrer Herkunft basierend – in ihren Rechten einschränken. Wie auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) unter Verweis auf Informationen des SEM betonte, kann alleine aufgrund einer Reise in einen Nachbarstaat des Heimatstaates nicht auf eine Heimatreise geschlossen werden.¹⁴ Auch im Vernehmlassungsverfahren zu dieser Bestimmung äusserten sich die Teilnehmer mehrheitlich kritisch: «Das Reiseverbot für andere Staaten (Nachbarstaaten) und die Ausweitung dieses Verbots auf alle anerkannten Flüchtlinge aus dem gleichen Heimatstaat wurden als unverhältnismässig erachtet (z. B. FR, GE, NE, SH, SPS, CSP, die Vertretung der Internationalen Organisation für Migration in Bern, die Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH] und der Schweizerische Städteverband [SSV]). Dass diese Bestimmung unbestimmte Begriffe enthält (beispielsweise den Begriff des begründeten Verdachts), schaffe zudem Rechtsunsicherheit (z. B. KKJPD, VKM, SAV und ODAGE).»¹⁵

Die Problematik dieses Eingriffs in das Menschenrecht auf Reisefreiheit wird dadurch verstärkt, dass das Verbot nicht nur für Nachbarstaaten, sondern für jedes beliebige Land, über das Heimatreisen stattfinden, verhängt werden könnte. So wurden denn auch in der Botschaft zur Revision des Gesetzes vom Bundesrat «... gestützt auf das Resultat des Vernehmlassungsverfahrens und nach einer vertieften Prüfung der Durchführbarkeit» auf die Bestimmung verzichtet: «Die Reise aus der Schweiz in einen Heimat- oder Herkunftsstaat erfolgt in der Regel nicht nur über einen Nachbarstaat, sondern über mehrere Staaten. Deshalb lässt sich in der Praxis ein solches Reiseverbot kaum durchsetzen, weil durch die vielfältigen und unübersichtlichen Reiserouten der eigentlichen Zielstaat (Heimat- oder Herkunftsstaat) von den Behörden nicht festgestellt

¹³ Vgl. etwa <https://www.watson.ch/schweiz/migration/751878432-heimatreisen-asylstatus-wird-oefters-widerrufen>.

¹⁴ «In einer zweiten Stellungnahme des SEM vom 29. März 2017 wird festgehalten, dass alleine aufgrund einer Reise in einen Nachbarstaat des Heimatstaates nicht auf eine Heimatreise geschlossen werden könne. Weiter gibt das SEM zu bedenken, dass viele Eritreer nach Sudan und Äthiopien geflohen sind, weshalb viele in der Schweiz lebende Eritreer in diese Nachbarstaaten Eritreas reisen, um Familienmitglieder und Bekannte zu treffen. Dies verstösst nicht gegen geltendes Recht.» Asylsuchende Personen aus Eritrea, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 23. März 2018, S. 2810, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/mm-gpk-n-2018-03-23-bericht-gpk-eritrea.pdf>.

¹⁵ Botschaft des Bundesrates zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) – (Verfahrensnormen und Informationssysteme) vom 2. März 2018, 18.026, BBl 2018, 1697, abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/1685.pdf>.

werden kann. Zudem würde ein solches Verbot den Besuch von nahen Familienangehörigen in die Nachbarstaaten verunmöglichen, die sich dort vorübergehend oder dauerhaft aufhalten.»¹⁶ Ein solches, von der Schweiz verhängtes, Verbot für Nicht-Staatsangehörige in andere Staaten zu reisen, wirft auch weitreichende Fragen des Eingriffs in die Souveränität dieser Staaten auf, da diese grundsätzlich selbst das Recht haben zu bestimmen, wer einreiseberechtigt ist.

Fragen der Verhältnismässigkeit eines solchen Verbots werden schliesslich dadurch verstärkt, dass jegliche Vorgaben fehlen, auf welcher Basis und für welchen Zeitraum ein solches Verbot gelten soll, oder in welchen Zeitabständen das Vorliegen der Umstände, die zu dessen Verhängung geführt haben, überprüft werden müsste. Auch der vorliegende Verordnungsentwurf lässt in dieser Hinsicht jegliche Präzisierung vermissen.

UNHCR weist – wie auch in früheren Stellungnahmen zur Thematik¹⁷ – noch einmal auf die grundlegende Problematik von Reiseverboten für Flüchtlinge in den Heimat- oder Herkunftsstaat, aber insbesondere auch in weitere Staaten hin. Auch wenn die völkerrechtlichen Bedenken im Gesetzgebungsprozess nicht berücksichtigt wurden, müssen die gesetzlichen Bestimmungen auf Verordnungsebene und in der Praxis völkerrechtskonform umgesetzt werden. Dies würde zumindest eine enge Präzisierung der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit unter Hinweis auf die völkerrechtliche Reisefreiheit notwendig machen, sowie ein flexibles und weitreichendes Ausnahmesystem.

Zu Art. 12 Abs. 3 E-RDV

Nach der aktuellen Rechtslage sind die Reiseausweise von Flüchtlingen für alle Staaten gültig, mit Ausnahme des Landes, aus dem der Inhaber oder die Inhaberin geflohen ist (vgl. Art. 12 Abs. 3 RDV). Der Entwurf sieht vor, die Gültigkeit der Reiseausweise zusätzlich einzuschränken: der Reiseausweis soll in Zukunft auch nicht zur Reise in Drittstaaten, für die ein Reiseverbot ausgesprochen wurde, berechtigen.

Dies wirft zusätzlich zu den allgemeinen oben dargestellten völkerrechtlichen Bedenken eine Fülle von praktischen Fragen auf. So klärt der Verordnungsentwurf nicht, wie

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) („Verfahrensnormen und Informationssysteme“), Oktober 2016, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b223b004.html>; UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom Oktober 2016 - Ergänzende Informationen zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 1 C Ziff. 1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bei Reisen ins Heimatland, März 2017, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b225b024.html>.

den Betroffenen gegenüber ein solches Reiseverbot kundgemacht werden soll und ihnen damit ein regelkonformes Verhalten ermöglicht würde; welche Auswirkungen die Verhängung oder Aufhebung eines Reiseverbots auf die Gültigkeit von bereits erteilten Reisedokumenten hat, also etwa, ob dann jeweils tausende von Reisedokumenten eingezogen, bzw. neu ausgestellt werden müssten; in welchem Verhältnis die Verhängung eines Reiseverbotes zur im Dokument vermerkten, und nach der GFK vorgegebenen Gültigkeitsdauer steht; oder wie vorzugehen ist, wenn sich Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Verhängung eines Reiseverbotes bereits im Ausland befinden. Dabei wäre auch sicherzustellen, dass Flüchtlingen aufgrund dieser praktischen Fragen das Reisen auch in andere Länder nicht zusätzlich erschwert wird oder sie riskieren, Probleme beim Reisen und der Mitnahme durch Fluggesellschaften zu bekommen, aufgrund dieser – im internationalen Gebrauch unüblichen – Einschränkungen.

UNHCR betont die völkerrechtliche Unzulässigkeit der Verhängung eines Reiseverbots für Drittstaaten pauschal für eine Gruppe von Flüchtlingen aufgrund deren Herkunft, und weist auf zahlreiche praktische Probleme hin, die ein solches Verbot in Hinblick auf die Reisedokumente mit sich bringen würde.

Zu Art. 9a E-RDV – Reisebewilligung für Flüchtlinge

Wie oben erwähnt sieht Art. 59c Abs. 2 AIG idF 14. Dezember 2018 vor, dass das SEM bei Bestehen eines Reiseverbots für Drittstaaten (nicht jedoch für den Heimat- oder Herkunftsstaat) aus wichtigen Gründen eine Reisebewilligung erteilen kann. Diese Bestimmung soll nun in Art. 9a E-RDV präzisiert, dabei aber eingeschränkt werden. So sollen wichtige Gründe abschliessend (so ausdrücklich der Bericht zur Vorlage, S. 5) definiert, und damit andere wichtige Gründe ausgeschlossen werden. Zusätzlich werden enge Fristen für die Antragstellung festgelegt. Da ein pauschales Reiseverbot, wie oben festgestellt, völkerrechtswidrig ist, wäre hingegen wichtig, dass die Ausnahmebestimmungen soweit wie möglich auf menschenrechtliche Verpflichtungen Rücksicht nehmen. Wie oben hervorgehoben greift ein Reiseverbot nicht nur grundlegend in die Reisefreiheit ein, sondern kann auch andere Rechte einschränken, wie insbesondere das Recht auf Privat- und Familienleben, wie es auch in Art. 8 EMRK verankert ist.

Nach Art. 9 Abs. 1 b E-RVD sollen wichtige Gründe aber nur bei schwerer Erkrankung, schwerem Unfall oder Tod eines Familienmitglieds oder bei wichtigen Anlässen zur Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen, wie insbesondere der Geburt eines Kindes oder der Heirat eines Familienmitglieds vorliegen. Zusätzlich wird der Familienbe-

griff in Art. 9a Abs. 5, 6 E-RDV einschränkend definiert und soll abschliessend nur Eltern, Grosseltern, Geschwister, Ehegatten, Kinder und Grosskinder der Flüchtlinge, sowie von deren Ehegatten umfassen. Dies steht in Widerspruch zu Art. 8 EMRK. Wie die Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK bestätigt, sind nahe familiäre Beziehungen zu unterschiedlichen Verwandten von Art. 8 EMRK geschützt.¹⁸ Zudem fehlt die Berücksichtigung des Rechts auf Privatleben, das etwa nicht-familiäre zwischenmenschliche Beziehungen, die Regelung wichtiger persönlicher Angelegenheiten ebenso wie auch etwa wirtschaftliche Interessen umfasst.¹⁹ Bei Kindern stellt sich zusätzlich die Frage der Berücksichtigung des übergeordneten Kindeswohls.²⁰ Diese Bedenken werden durch die äusserst strengen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Familiennachzug in die Schweiz,²¹ verstärkt. Diese führen dazu, dass Flüchtlinge familiäre Beziehungen, einschliesslich der völkerrechtlich besonders geschützten Eltern-Kind-Beziehungen oft nur durch Besuche oder Treffen in Drittstaaten aufrecht erhalten können.

Da in aller Regel kein legitimer öffentlicher Grund für den pauschalen Eingriff in diese Grundrechtspositionen vorliegt, stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Massnahme, die bereits bei der Verhängung der Massnahme zu prüfen wäre. Insbesondere liesse sich ein Eingriff nur rechtfertigen, wenn er verhältnismässig ist, das heisst die öffentlichen Interessen die privaten Interessen der Flüchtlinge im Sinne einer Güterabwägung überwiegen.

Mit dem Reiseverbot wird die Verhältnismässigkeitsprüfung umgekehrt und der Eingriff zur Regel, die Ausübung des Rechts zur bewilligungspflichtigen Ausnahme unter strengen Voraussetzungen.

Aber nicht nur der Personenkreis, sondern auch die Aufzählung der wichtigen Anlässe wäre daher zu erweitern und sollte weitere Ereignisse, wie allgemein die Regelung wichtiger Angelegenheiten, religiöse Bräuche, andere wichtige Lebensereignisse, schwere Schicksalsschläge, Beistand bei Krankheiten von nahen Bezugspersonen umfassen. Des Weiteren können auch weitere legitime, von der Schweiz ebenfalls anerkannte Gründe, wie etwa die Mitwirkung an Strafverfolgungsmassnahmen, eine Reise in einen Drittstaat erforderlich machen, und wären daher vorzusehen.

¹⁸ Siehe etwa European Court of Human Rights, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, 30. April 2019, S. 52ff mit ausführlichen Nachweisen, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf.

¹⁹ Ebenda, S. 19ff.

²⁰ Siehe insb. Art. 3 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention – KRK); SR 0.107.

²¹ Vgl. *Motz/CSDM*, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH_Familiennachzug-für-Flüchtlinge-in-der-Schweiz_DE.pdf.

Gemäss Art. 9a Abs. 2 E-RDV wäre das Gesuch auf Reisebewilligung sechs Wochen vor Antritt der geplanten Reise ausreichend begründet zu stellen, nur bei manchen der Gründe wäre ausnahmsweise eine spätere Antragstellung möglich. Das Gesuch ist bei der kantonalen Behörde einzubringen, die die Möglichkeit zu einer Stellungnahme hat, und anschliessend an das SEM weiterleitet. Während diese Fristen sehr lange Vorlaufzeiten für Reisen mit sich bringen, fehlen Bearbeitungsfristen für die kantonalen Behörden und das SEM. Dadurch besteht die Gefahr, dass Reisen gerade auch bei plötzlich auftretenden sowie dringenden Ereignissen faktisch verunmöglicht werden, und durch die Verzögerung oft substantiell verteuert würden.

Fraglich bleibt schliesslich, wieso im Verordnungsentwurf vorgesehen ist, dass die maximale Gültigkeitsdauer einer Bewilligung nicht nur durch den Zweck der Reise, sondern zusätzlich auf maximal 30 Tage begrenzt sein soll. Gerade bei Gründen wie einer schweren Krankheit von Familienangehörigen kann dies zu unnötigen, zusätzlichen Härten führen.

Im Übrigen weist UNHCR auf den zu erwartenden beträchtlichen Verwaltungsaufwand für dieses Bewilligungssystem hin.

UNHCR empfiehlt das Recht auf eine Reisebewilligung in Bezug auf den Personenkreis und die Gründe weit zu formulieren, eine Öffnungsklausel für andere wichtige Gründe vorzusehen, und insbesondere klarzustellen, dass andere Rechte, wie insbesondere das Recht auf Privat- und Familienleben und das Kindeswohl stets in die Beurteilung einfließen müssen.

Zudem empfiehlt UNHCR die Antragsfristen und die Bewilligungsdauer flexibel zu gestalten und rasche Entscheidungspflichten vorzusehen, um das Reisen in Drittstaaten nicht noch weiter zu erschweren oder gar zu verunmöglichen.

Zu Art. 17 E-AsylV1 – Videoüberwachung in den Zentren des Bundes

In Art. 102e^{bis} AsylG idF vom 14. Dezember 2018 ist vorgesehen, dass das SEM innerhalb und ausserhalb der Gebäude, die es im Rahmen des Asylverfahrens verwaltet, Videoüberwachungsgeräte und -anlagen einsetzen und Bild- und Tonaufzeichnungen machen kann, um Güter und Personen, namentlich die Asylsuchenden, die Mitarbeitenden des SEM und die für die Betreuung und die Sicherheit zuständigen Mitarbeitenden, vor Gefährdung zu schützen.

Dabei wurde ausdrücklich vorgesehen, dass der Bundesrat die Modalitäten der Videoüberwachung regelt und namentlich festlegt, welche Gebäude und Gebäudeteile videoüberwacht werden dürfen, und die Aufbewahrung der Aufzeichnungen, ihren Schutz vor Missbrauch sowie ihre Übergabe an die Strafverfolgungsbehörden regelt.

Systematische Bild- und Tonaufzeichnungen stellen sehr weitreichende Eingriffe in die Privatsphäre dar. In Anbetracht des hohen Stellenwertes des Datenschutzes für den Flüchtlingsschutz, sind effektive Datenschutzmassnahmen auf dem aktuellen Stand der Technik daher dringend geboten.²²

UNHCR begrüsst grundsätzlich, dass im Verordnungsentwurf ausdrücklich verboten wird, die Zimmer, Duschen und Toiletten sowie die Büros der Mitarbeitenden des SEM oder der vom SEM beauftragten Dritten per Video zu überwachen. Dies sollte auch für etwaige Tonaufzeichnungen gelten. Für Tonaufnahmen scheinen in Hinblick auf diverse, z.T. rechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse zwischen Asylsuchenden, ihren RechtsvertreterInnen, der SEM-MitarbeiterInnen, dem medizinischen Personal aber auch untereinander noch weiterreichende Vorsichtsmassnahmen geboten.

Bezüglich der Datensicherheit ist lediglich vorgesehen, dass «die Bild- und Tonaufzeichnungen ... auf einer Festplatte in einem abschliessbaren Raum aufbewahrt» werden sollen. Die Verschlussbarkeit eines Raumes ist zwar eine Grundvoraussetzung für eine sichere Verwahrung, genügt jedoch nicht. Vielmehr ist sicherzustellen, dass der Raum, in dem die Daten physisch aufbewahrt werden, auch tatsächlich verschlossen wird, und dass dieser nur von streng begrenztem und dazu explizit befugtem Personal betreten werden darf und kann.

Zu den weiteren notwendigen, dem aktuellen Stand der Technik entsprechenden Datenschutzmassnahmen gehören die Verschlüsselung der Daten, eine Zugriffsrechteverwaltung und Protokollierung des Zugriffs. Diese Erfordernisse sollten daher ebenfalls ausdrücklich in der Verordnung festgehalten werden.

Während im Übrigen vorgesehen ist, dass bei einer strafrechtlichen Untersuchung die Aufzeichnungen physisch auf einem elektronischen Datenträger den Strafverfolgungsbehörden übergeben werden, fehlen Vorkehrungen, wer bei Administrativuntersuchungen Zugriff auf diese Daten bekommen soll, und wie in solchen Fällen datenschutzrechtlich vorzugehen ist.

UNHCR betont die Wichtigkeit von Datenschutz für Flüchtlinge und Asylsuchende und

²² Vgl. umfassend UNHCR, Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, May 2015, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/55643c1d4.html>; sowie UNHCR, Guidance on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, 23 August 2018, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b360f4d4.html>.

begrüssst, dass dies im Gesetz und teilweise auch im Verordnungsentwurf anerkannt wurde. UNHCR empfiehlt jedoch, in der Verordnung weitere notwendige, dem Stand der Technik angepasste Datenschutzmassnahmen, wie Verschlüsselung, Zugriffsrechte und Protokollierung vorzusehen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

August 2019

Geschäftsstelle
Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern
Corinne Karli
Eigerstrasse 73
CH - 3011 Bern
Telefon +41 31 633 42 99
Fax +41 31 633 55 86
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

Ihr Zeichen
Ihre Mitteilung vom 14.02.2018
Unser Zeichen MS/sutt
Zuständig Corinne Karli

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden,
Eigerstrasse 73, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Sachbereich Recht
Herr Alexandre Diener
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

(per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 14. August 2019

Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informations- systeme): Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Sehr geehrter Herr Diener
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden dankt Ihnen für die Möglichkeit, zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Stellung nehmen zu können. Grundsätzlich begrüssen wir die Anpassungen der Verordnungen in ihrer Gesamtheit und sind mit den Vorschlägen einverstanden. Zu bestimmten Punkten der Änderungen haben verschiedene Mitglieder der VKM ihre Anliegen und Vorbehalte im Sinne von Anmerkungen und Anregungen eingebracht, die wir Ihnen nachfolgend zur Kenntnis bringen. Unsere Ausführungen beschränken sich daher auf Punkte, die zu ergänzen bzw. anzupassen sind.

Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL)

Mit der Datenbank "eRetour" schafft das SEM die Grundlage, dass alle bei der Ausreisorganisation beteiligten Organisationseinheiten Informationen in Echtzeit einsehen und austauschen können. Die dadurch verbesserte Koordination und Transparenz begrüssen wir ausdrücklich. Gleichzeitig erlauben es die erhobenen Daten, aussagekräftige Statistiken zu erstellen.

Zu diesem Zweck werden im *Datenkatalog eRetour* über 240 Datenfelder aufgelistet, die durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Migrationsämter bearbeitet werden können. Auch wenn davon auszugehen ist, dass pro Ausreiseorganisation nur ein Teil dieser Felder bearbeitet werden muss, erwarten wir, dass ein erheblicher Anteil der Datenerfassung an die kantonalen Behörden delegiert wird. Unter diesen Voraussetzungen ist für die VKM nicht nachvollziehbar, weshalb unter Punkt 3.2 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, diese Änderung habe keine personellen Auswirkungen auf die Kantone.

Die VKM begrüsst es sehr, dass nun mit den Gesetzesanpassungen konkret und absehbar auch die rechtlichen Grundlagen für "eRetour" geschaffen wurden und damit "eRetour" hoffentlich auch bald eingeführt wird. Die in den Vernehmlassungsunterlagen zur VVWAL aufgeführten Zugriffsrechte für "eRetour" für Migrationsämter, (A)nzeigen / (B)earbeiten, sind nachvollziehbar. Einzig bei Punkt V "Rechtsberatung und Rückkehrhilfe" ist aus operativer Sicht ein Zugriff (A) wünschenswert. Damit wären Ereignisse bezüglich freiwilliger Rückkehr für das Migrationsamt direkt sichtbar und würden so die Zusammenarbeit mit der Rückkehrberatung vereinfachen und Interferenzen bei der Organisation einer zwangsweisen Rückführung vermeiden.

Als nach wie vor kritisch beurteilt die VKM, dass wir weder die Gestaltung der künftigen Informatiklösung "eRetour" an sich, noch die damit notwendigen Anpassungen der konkreten Arbeitsabläufe kennen. Eine Aussage zur Praktikabilität und Usability von "eRetour" ohne Userinterface und vorgängiges Testen ist nicht möglich. Es muss folglich offenbleiben, was die weiteren Auswirkungen der vorliegenden Verordnungsanpassungen auf die Ressourcen (Personal/Arbeitsabläufe und Anpassung Schnittstellen an kantonalen IT-Lösungen) sind. Die Budgetierung 2020 ist in den Kantonen bereits abgeschlossen.

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)

Die VKM begrüsst die Herausgabe der Bild- und Tonaufzeichnungen bei einer strafrechtlichen Untersuchung. Wir regen aber an zu prüfen, ob eine Herausgabe nicht auch bei einem sicherheitspolizeilichen Einsatz möglich ist. Zudem geschlagen wir vor, die Erlaubnis, eine Videoüberwachung einzusetzen, auch auf die kantonalen Behörden auszuweiten.

Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS)

Durch die geplante Aufhebung des bisherigen Systems ISR sind die Daten zur Ausstellung von Reisedokumenten und von Bewilligungen zur Wiedereinreise in das ZEMIS zu übernehmen. Die kantonalen Polizeikörper tätigen über das ISR standardmässig eine Vielzahl von Abfragen. Deshalb ist sicherzustellen, dass die Abfragen über das ZEMIS genau so rasch und einfach erfolgen können wie bisher. Zudem müssen sämtliche Korpsangehörigen der Kantonspolizei sowie allfällige grössere kommunale/städtische Korps oder regionale Polizeibehörden (wie z.B. im Kanton Aargau) die entsprechenden Abfragen im ZEMIS vornehmen können. Ist dies nicht gewährleistet, kann die beabsichtigte Umstellung vom ISR zum ZEMIS nicht befürwortet werden.

Der Kanton Waadt lässt sich zur Ziffer 3.2 des erläuternden Berichts mit dem Hinweis, dass die Gemeinden die Kosten für IT-Anschlüsse ihrer Polizei zu den Systemen C-VIS und ORBIS übernehmen müssen, wie folgt vernehmen:

Le chiffre 3.2 du rapport explicatif mentionne que les communes devront prendre en charge les frais de raccordement informatique de leurs autorités de police aux systèmes C-VIS et ORBIS. Ce point est hautement politique et il va inévitablement faire réagir les communes qui, à juste titre, vont invoquer un transfert de charge. Le SPOP plaide donc pour une compensation aux communes

Le chiffre 4.5 p. 13 et 14 du rapport explicatif: je constate que les autorités cantonales de migration devront enregistrer des nouvelles données dans SYMIC. Partant, une charge de travail supplémentaire pour le SPOP. Là aussi, on a affaire à un transfert de charge. Le SPOP plaide donc ici aussi pour une augmentation du financement fédéral ou une diminution des coûts que les cantons supportent pour SYMIC.

Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass aus datenschutzrechtlichen Gründen die Daten, welche mittels Online-Meldeverfahren erhoben wurden, auf den Servern des EJPD nach zwei Jahren automatisch gelöscht werden sollen. Wir entnehmen der Verordnung und dem Bericht dazu, dass die Daten aus dem Online-Meldeverfahren regelmässig ins ZEMIS transferiert werden. Wir gehen davon aus, dass im Fall der Löschung der Daten auf den Servern des EJPD die Daten im ZEMIS nicht gelöscht werden. Dies wäre nämlich nicht sinnvoll, da unsere Mitglieder bei den entsprechenden Bewilligungen auf Angaben über frühere Aufenthalte angewiesen sind.

Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Die VKM begrüsst diese Regelung als ein weiteres wirksames Mittel zur Verhinderung von Missbräuchen im Asylbereich. Reisen von Flüchtlingen in einen Nachbar- oder Transitstaat können durch eine Allgemeinverfügung des SEM unterbunden werden. Allerdings macht es diese doch recht weitgehende Einschränkung notwendig, im Einzelfall bei schwerwiegenden Ereignissen betreffend die Familienangehörigen und wichtige Anlässe zur Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen die Einreise in einen Staat zu bewilligen, für den das Reiseverbot verfügt wurde. Es wird dabei vorausgesetzt, dass das SEM bei der Erteilung solcher Ausnahmbewilligungen eine sehr restriktive Praxis anwenden wird. Eine eigentliche Vorabprüfung mit Stellungnahme durch die kantonalen Behörden lehnen wir hingegen ab. Entscheidungsträger ist das SEM, welches bei diesen Ausnahmbewilligungen für eine einheitliche Praxis in allen Kantonen zu sorgen hat. Es kann nicht Aufgabe der kantonalen Migrationsämter sein, hier generell eine Sachverhalts- und Plausibilitätsprüfung vorzunehmen.

Einzelne wichtige Anlässe für gerechtfertigte Reisen sind unseres Erachtens etwas ungenau formuliert oder fehlen. So stellen wir uns z.B. die Frage, ob es sich bei der Geburt um eine Geburt eines Kleinkindes im Heimatland oder um ein in der Schweiz geborenes Kleinkind handelt, das der Familie vorgestellt werden soll. Zudem spricht die Verordnung einmal von Familienmitgliedern (Abs. 1) und dann von Familienangehörigen (Abs. 5).

Wir gehen davon aus, dass diese beiden Begriffe identisch sind. Aufgrund unserer Ausführungen würden wir allerdings eine genauere Umschreibung der Personen(-kategorien) begrüssen.

Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (EntsV)

Die neue Regelung entspricht dem Anliegen nach einer einfachen, klaren und vollzugstauglichen Umsetzung der Befristung der Dauer der Entschädigungspflicht bei der Entsendung. Die Entschädigungspflicht von Personen mit einer Langzeit-Entsendedauer führte zu einer schwierig zu begründenden Besserstellung, im Vergleich zu Personen, welche im Hinblick auf eine Beschäftigung in der Schweiz direkt ihrem Wohnsitz verlegten. Die VKM begrüsst deshalb grundsätzlich die nun festgelegte Gleichbehandlung bei einer Entsendung von über zwölf Monaten.

Gemäss der vorgeschlagenen Formulierung von Art. 6 Abs. 6bis entsteht der falsche Eindruck, dass die Meldung üblicherweise über das Formular ablaufen würde, jedoch auch eine Online-Meldung erfolgen könne. In der Praxis steht jedoch das Online-Verfahren zum Vorteil der Beteiligten im Vordergrund. Papier-Formulare werden nur noch ganz vereinzelt verwendet. Es wird deshalb angeregt, diese Praxis und Empfehlung in der EntsV entsprechend abzubilden und den betroffenen Absatz diesbezüglich klarer zu formulieren.

Verschiedene Mitglieder der VKM haben in der erwähnten Arbeitsgruppe SEM/SECO vom 22.8.2018 mitgewirkt und am vorliegenden Endprodukt mitgearbeitet. Die Befreiung von der Spesentragepflicht für längerfristige Entsendungen geht unter den erwähnten Kriterien in Ordnung. Dennoch weisen einige unserer Mitglieder nochmals darauf hin, dass eventuell falsche Anreize geschaffen werden könnten, nämlich weg von den unkontingentierte 4 Monatebewilligungen hin zu kontingentierten, längerfristigen Entsendungen. Die effektive Notwendigkeit der Entsendedauer scheint zum Zeitpunkt der Geschusststellung jedoch sehr schwierig zu kontrollieren sein. Die Entwicklung muss deshalb beobachtet werden und entsprechende Massnahmen sind rechtzeitig zu planen, falls die Befürchtungen unserer Mitglieder eintreten sollten.

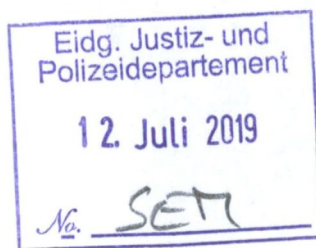
Im erläuternden Bericht steht auf Seite 7 in der Fussnote 1 fälschlicherweise, dass der Kanton AR in der damaligen informellen Arbeitsgruppe mitgearbeitet hatte. Dies trifft nicht zu, da es der Kanton AG war, der mitgewirkt hatte.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie höflich, diese in die weiteren Revisionsarbeiten einzubeziehen.

Freundliche Grüsse



Marcel Suter
Präsident



VERBAND SCHWEIZERISCHER ARBEITSMARKTBEHÖRDEN
ASSOCIATION DES OFFICES SUISSES DU TRAVAIL
ASSOCIAZIONE DEGLI UFFICI SVIZZERI DEL LAVORO

VSAA
AOST
AUSL



EINGANG GEVER SEM

2019 -07- 15

Staatssekretariat für Migration
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Quellenweg 6
3003 Bern
Kopie: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 11. Juli 2019

Stellungnahme zu den Änderungen der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Am 1. Mai 2019 wurden wir eingeladen, zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 14. Dezember 2018 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit. Diese Änderungen sind zu begrüßen und ermöglichen es, die bei der Revision von 2018 vorgenommene Abgrenzung zwischen Lohnbestandteil und Auslagenersatz zu verstärken.

Der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbeförden (VSAA) ist zuständig für die Stellungnahme zu Änderungen betreffend Spesen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von entsandten Arbeitnehmenden in der Schweiz. Wir haben unsere Stellungnahme deshalb auf die laufende Revision der Spesenregelung im Zusammenhang mit entsandten Arbeitnehmenden (Art. 22 AuG und Art. 2 EntsG) ausgerichtet, welche die Pflicht der Arbeitgeber, die Auslagen ihrer Arbeitnehmenden bei der Entsendung in die Schweiz zu tragen, auf zwölf Monate beschränken will. In diesem Sinne übermitteln wir Ihnen folgende Bemerkungen:

Die Änderungen von Artikel 22a VZAE bewirken eine Klärung der rechtlichen Pflichten der Arbeitgeber im Zusammenhang mit den Spesen von Entsandten in der Schweiz. Im Hinblick auf einen effektiven und effizienten Vollzug erachten wir es aber als notwendig, mittels einer in der Verordnung verankerten Definition eine klare Abgrenzung zwischen dem leistungsabhängigen Lohnanteil und den Spesenentschädigungen vorzunehmen. Diese zu wenig klare Formulierung, die wir bereits bei der Vernehmlassung zum Ausländergesetz festgestellt hatten, wurde ebenfalls in der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen vom 30. September 2016 erwähnt. Die Änderungen regeln jedoch die Frage des Lebensmittelpunkts, indem festgelegt wird, dass Ausländerinnen und Ausländer mit einem Aufenthalt über zwölf Monate zur ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz zählen. Diese klare Abgrenzung wird vom VSAA sehr begrüsst. Das Kriterium der zwölf Monate umfasst aber nur die zeitliche Dimension und berücksichtigt nicht sämtliche Umstände.

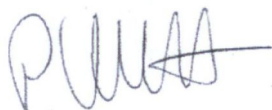
Aufgrund des besonderen Schutzbedürfnisses für Branchen mit Lohndruck begrüßen wir die Ausnahme von der Regel der zwölf Monate.

Wir teilen ebenfalls die Einschätzung, dass die Vorlage keine personellen Auswirkungen auf die Kantone haben wird. Auf die Kontrolltätigkeit werden sich diese Änderungen nur geringfügig auswirken.

Wir danken Ihnen, dass wir zur Revisionsvorlage Stellung nehmen konnten, und bitten Sie um Berücksichtigung der obigen Ausführungen. Für ergänzende Informationen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbeförden VSAA



Peter Kalbermatten
Vizepräsident



Ursula Kraft
Direktorin



EINGANG GEVER SEM

2019 -07- 15

Secrétariat d'Etat aux migrations
Madame la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter
Quellenweg 6
3003 Bern
En copie à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 11 juillet 2019

Prise de position sur les modifications des ordonnances d'exécution des normes procédurales et systèmes d'information

Madame la Conseillère Fédérale,

Le 1^{er} mai 2019, nous avons été invités à nous prononcer sur les modifications d'ordonnances pour la mise en œuvre de la modification du 14 décembre 2018 de la loi sur les étrangers et l'intégration. Nous vous remercions pour cette opportunité. Ces modifications sont souhaitables et permettent de renforcer la distinction entre les éléments du salaire et les montants versés au titre de remboursement des frais amorcée lors de la révision de 2018.

L'Association des offices suisses du travail (AOST) est compétente pour se prononcer sur les modifications concernant les frais liés au séjour des travailleurs détachés en Suisse. Nous avons donc axé notre prise de position sur la révision en cours réglant les frais liés aux travailleurs détachés (art. 22 LEI et art. 2 LDét.) dont le but est de limiter à douze mois l'obligation faite aux employeurs de rembourser les dépenses liées au séjour de leurs travailleurs détachés en Suisse. Dans ce sens, nous nous permettons de vous faire parvenir les remarques suivantes :

Les modifications de l'art. 22a OASA permettent de clarifier les obligations légales en matière de frais des employeurs détachant du personnel en Suisse. Cependant, une claire démarcation entre la part du salaire dépendant de la prestation et les indemnités pour frais, à travers une définition ancrée dans l'ordonnance est pour nous nécessaire dans l'optique d'une exécution effective et efficace. Cette formulation ambiguë a d'ores et déjà fait l'objet de nos préoccupations lors de la consultation de la Loi fédérale sur les étrangers et fait partie de la prise de position de la Conférence des Gouvernements Cantonaux du 30 septembre 2016. Ces modifications permettent toutefois de régler la question du centre de vie en admettant que, passé la limite de douze mois, les étrangers vivants en Suisse font parties de la population résidente permanente. Cette démarcation claire est vivement saluée par l'AOST, toutefois le critère des douze mois n'englobe que la dimension temporelle et ne prend pas en compte l'ensemble des circonstances.

En raison du besoin de protection particulier pour les branches sujettes à des pressions salariales, nous estimons l'exception à la règle temporelle des douze mois souhaitable.

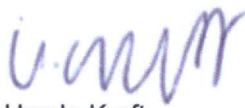
Nous partageons également l'affirmation selon laquelle ce projet n'aura pas de conséquence en matière de personnel pour les cantons. En effet, ces modifications n'impacteront que marginalement les activités de contrôle.

En vous remerciant de nous avoir donné l'opportunité de nous prononcer sur ce projet de révision législative, nous vous saurions gré de considérer les éléments développés ci-dessus. En nous tenant à votre entière disposition pour tout complément d'information, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre considération distinguée.

Association des offices suisses du travail AOST



Peter Kalbermatten
Vice-président



Ursula Kraft
Directrice

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



Der Generalsekretär
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. 021 318 91 02
Fax 021 323 37 00
Korrespondenznummer 10.9

An die Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Justiz und Polizei EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

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

Lausanne, 12. Juli 2019/web

Vernehmlassungsverfahren: Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 1. Mai a.c. haben Sie das Bundesgericht eingeladen, im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochschätzung.

Freundliche Grüsse
Dr. iur. Paul Tschümperlin

Digital signiert von Paul
Tschümperlin (Qualified
Signature)
Lausanne, 2019-07-12 (mit
Zeitstempel)

Kopie

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht

Bundesstrafgericht

Tribunal pénal fédéral

Tribunale penale federale

Tribunal penal federal



Segretariato generale
Viale Stefano Franscini 7
CH-6500 Bellinzona
Tel. +41 58 480 68 68
Fax +41 58 480 68 42
info@bstger.ch

Numero di registrazione: 1.1.1.8

Segreteria di Stato della migrazione SEM
Capo stato maggiore Diritto
Egregio signor Albert Dieffenbacher

Per e-mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bellinzona, 6 giugno 2019

**Modifiche d'ordinanza per l'attuazione della modifica del 14 dicembre 2018 della legge
sugli stranieri e la loro integrazione: apertura della procedura di consultazione**

Gentili signore e egregi signori

in merito alla procedura in epigrafe il Tribunale penale federale rinuncia a deporre delle
osservazioni.

Cordiali saluti.

Mascia Gregori Al-Barafi
Segretaria generale

Cpc per e-mail:

Tribunale federale Losanna, Segretariato generale

Tribunale amministrativo federale, San Gallo, Segretariato generale

Tribunale federale dei brevetti, San Gallo, prima cancelliera



Sitzung vom

13. August 2019

Mitgeteilt den

13. August 2019

Protokoll Nr.

556

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

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

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018
des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informati-
onssysteme)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den geplanten Verordnungsänderungen
danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung hat keine Bemerkungen zu den vorgesehenen Anpassungen und ver-
zichtet auf eine Stellungnahme.

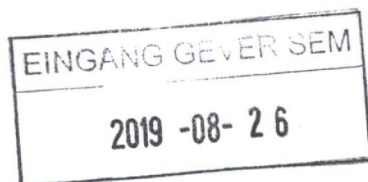


Namens der Regierung
Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin



A-Post / per E-Mail

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für
Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern

St. Gallen, 22. August 2019

**Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des
Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)**

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



Prof. Dr. Patrick Guidon
Präsident SVR-ASM



Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 9. August 2019

**Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des
Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)**
Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die
Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen.

Die Mehrzahl der betroffenen Bestimmungen greifen nicht direkt in das Zivilstandswesen ein.
Die festgelegten Zugriffe für die Zivilstandsbehörden auf ZEMIS und ORBIS sind für uns
passend. Aus diesen Gründen verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen

Roland Peterhans
Präsident



Per E-Mail

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 20. August 2019

T +41 31 320 22 58
andrea.vauclair@vkg.ch

**Stellungnahme der Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen (VKG) zu den
Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des
Ausländer- und Integrationsgesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 haben Sie die Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen (VKG) eingeladen, zur vorgenannten Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen, dass Sie uns in den Kreis der Anhörungsadressaten aufgenommen haben.

Die VKG ist die Gemeinschaftsorganisation der Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV). Zweck dieser Kooperation ist es, den Brandschutz und die Elementarschadenprävention in der Schweiz nachhaltig zu fördern. Sie konsolidiert hierfür die Interessen der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen, des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes, der Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen und des Schweizerischen Pools für Erdbebendeckung.

Nach eingehender Prüfung der zugestellten Unterlagen teilen wir Ihnen mit, dass die VKG über keine näheren Anknüpfungspunkte zur Regelungsmaterie der vorliegenden Vernehmlassung verfügt. Aus diesem Grund enthalten wir uns vorliegend einer Stellungnahme.

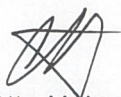


Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen bei allfälligen Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Alain Rossier
Direktor



Otto Hubacher
Bereichsleiter Rechtsdienst