



**UNHCR-Stellungnahme
zum Bundesbeschluss über die Genehmigung
und die Umsetzung des Notenaustauschs
zwischen der Schweiz und der Europäischen
Gemeinschaft betreffend die Übernahme der
Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des
Schengen-Besitzstands)**

UNHCR-Verbindungsbüro für die Schweiz und Liechtenstein
www.unhcr.ch / www.unhcr.org

Einleitung

1. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR unterbreitet die vorliegende Stellungnahme als die Organisation, die von der UN-Generalversammlung damit betraut wurde, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen und anderen Personen unter ihrem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.¹ Wie in der Satzung der Organisation dargelegt, erfüllt UNHCR sein internationales Schutzmandat, *inter alia* indem es „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt.“² Diese Aufsichtsfunktion wird im Artikel 35 der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 („Genfer Flüchtlingskonvention“)³ nochmals wiederholt. Demnach verpflichten sich die Vertragsstaaten, „mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge [...] zusammenzuarbeiten und im besonderen ihre Aufgabe zu erleichtern, die Durchführung dieses Abkommen zu überwachen.“ Dieselbe Verpflichtung ist auch in Artikel II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 („Protokoll von 1967“)⁴ enthalten. Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgebende Sichtweise erachtet, welche sich durch eine über 50-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und Staaten rechtliche und interpretative Anleitung für Entscheidungen in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt.

2. UNHCR bedankt sich für die Einladung zur Anhörung seiner Beobachtungen zum vorliegenden Gesetzesvorschlag und reicht hiermit in Ausübung seines Mandats seine Anmerkungen ein. UNHCR hofft, dass diese Stellungnahme, welche starken Bezug auf verschiedene frühere Positionen von UNHCR⁵ nimmt, den Schweizerischen Bundesrat und die Schweizerische

¹ Siehe *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, Abs. 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>.

² *Idem*, Abs. 8(a).

³ *Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, in Kraft seit dem 22. April, ratifiziert durch die Schweiz am 21. Januar 1955, SR 0.142.30, abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Convention_et_Protocole_d.pdf.

⁴ *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967*, in Kraft seit dem 4. Oktober 1967, ratifiziert durch die Schweiz am 20. Mai 1968, SR 0.142.301, abrufbar unter: oben Fussnote 3.

⁵ Unter anderem: UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals*, 16 June 2008, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4856322c2.html; UNHCR, *UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 10. Februar 2005, verfügbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html; UNHCR *Anmerkungen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger* [KOM(2005) 391 endgültig], abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Allemand/EU_Migr_Rueckfuehrung_Vorschl_UNHCR.pdf.

Bundesversammlung darin unterstützt, den Vorentwurf zu prüfen und dass dabei den von UNHCR ausgedrückten Bedenken und Beobachtungen gebührend Rechnung getragen wird.

Allgemeine Bemerkungen

A. Die Rückführungsrichtlinie⁶ und deren Übernahme in die schweizerische Rechtsordnung

3. Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung des Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) unter anderem grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Die Rückführungsrichtlinien stellen eine solche Weiterentwicklung dar. Zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinien ist eine Anpassung im Ausländergesetz (AuG) und im Asylgesetz (AsylG) erforderlich.

4. Ziel der Rückführungsrichtlinien „besteht in einer Mindestharmonisierung der Verfahren bei illegal anwesenden Personen aus Nicht-Schengen-Staaten (Drittstaaten)“ und eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Schengen-Staaten beim Vollzug von Wegweisungen in Drittstaaten.⁷ Die Rückführungsrichtlinien finden Anwendung auf sich in einem Schengen-Staat illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen. Darunter fallen Personen, welche die Einreise- oder Aufenthaltsvoraussetzungen nach Schengener Grenzkodex oder nationalem Gesetz nicht oder nicht mehr erfüllen. Es ist unerheblich, ob der illegale Aufenthalt durch eine illegale Einreise, die Ablehnung eines Asylgesuchs oder den Ablauf der Gültigkeitsdauer einer Bewilligung entstanden ist.

5. Die Richtlinie setzt voraus, dass alle Mitgliedsstaaten eine Ausweisungsverfügung eines anderen Staates anerkennen und entsprechend handeln. Folglich ist eine gegenseitige Anerkennung negativer Asylentscheide erforderlich, während die heutigen Instrumente im Asylbereich keine Verpflichtung zur Anerkennung positiver Entscheide anderer Mitgliedstaaten enthalten. Dieses Ungleichgewicht zum Nachteil von Personen mit anerkannten Schutzbedürfnissen wird durch die Richtlinie noch bestärkt. Zur Zeit gibt es keine Initiativen, welche auf eine gegenseitige Anerkennung von positiven Entscheiden bezüglich internationaler Schutzbedürfnisse hinarbeiten. Nach Ansicht von UNHCR besteht hier eine erhebliche Lücke, da einer der wesentlichen Aspekte der Flüchtlingseigenschaft, wie im Abkommen von 1951

⁶ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, abrufbar unter: http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/pressemitteilung/2009/2009-01-28.Par.0001.File.tmp/Rueckfuehrungsrichtlinie_de.pdf.

⁷ Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) Erläuterung zur Vernehmlassung, S.4, abrufbar unter: www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/uebernahme_rueckfuehrungsrichtlinie.Par.0004.File.tmp/20090526-ber-d.pdf.

und dem Protokoll von 1967 definiert, ihr internationaler Charakter ist und, dass der Zweck des Abkommens und des Protokolls impliziert, dass die von einem Vertragsstaat festgestellte Flüchtlingseigenschaft auch von anderen Vertragsstaaten anerkannt wird.⁸ UNHCR regt deshalb an, den extraterritorialen Charakter einer Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft explizit in der schweizerischen Gesetzgebung zu berücksichtigen.

6. Obgleich die Richtlinie auf Personen Anwendung findet, welche nicht befugt sind im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verbleiben, stellt UNHCR fest, dass sich der Anwendungsbereich auch auf Individuen erstrecken könnte, deren Schutzgesuch von einem Mitgliedstaat ohne materielles Verfahren abgewiesen wurde, sowie auf Personen, die einen Antrag auf Asyl stellen, während sie sich in Abschiebehaft befinden. Ersteres könnte beispielsweise bei Personen, deren Gesuche aufgrund von Drittstaaten-Regelungen (Sicherer Drittstaat), wegen Rückführungen unter Dublin II, oder wegen anderer prozessualer Gründe abgewiesen wurde, der Fall sein. Insofern es sich dabei um Schutzbedürftige handelt, stehen sie unter dem Mandat von UNHCR. Falls diese Personen unter Artikel 2(2) der Richtlinie fallen, finden nur sehr beschränkte Schutzmechanismen Anwendung und das Risiko eines *Refoulement* könnte nicht ausgeschlossen werden. In diesen Fällen sollte eine Abschiebung nur durchgeführt werden, wenn Zugang zu einem Asylverfahren und, sofern nötig, zu effektivem Schutz in dem betreffenden Staat sichergestellt ist.

7. UNHCR hiess in seiner Position zum Vorschlag der Rückführungsrichtlinie die Referenz zum Prinzip des *non-refoulement* willkommen. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die Gefahr eines *Refoulement* wegen der Abwesenheit von expliziten prozessualen Schutzvorkehrungen für Personen mit Schutzbedürfnissen in der Praxis immer noch vorhanden ist. UNHCR möchte an dieser Stelle betonen, dass es sich bei den Bestimmungen dieser Richtlinien um Minimalstandards handelt, und dass günstigere nationale Normen, die internationalen Verpflichtungen und Standards Rechnung tragen, immer mit der Richtlinie kompatibel sind.

B. Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und Rechtsvertretung

8. Nach Ansicht des UNHCR ist das Recht auf rechtliche Unterstützung und Vertretung ein wichtiger Schutzmechanismus, insbesondere in komplexen europäischen Asylverfahren. Da Asylsuchende nicht mit den exakten Anerkennungsgründen für Flüchtlingsstatus und dem Rechtssystem eines fremden Landes vertraut sind, sind sie ohne die Unterstützung qualifizierter Berater oft nicht in der Lage die wesentlichen Elemente ihres Antrags stichhaltig zu artikulieren. Hochwertiger rechtlicher Beistand und Vertretung sind zudem im Interesse der Staaten, da sie helfen können eine frühe Identifikation internationaler Schutzbedürfnisse zu gewährleisten. Die Effizienz

⁸ Siehe unter anderem UNHCR-Exekutivkomitee (EXCOM) in *Beschluss Nr. 12 (XXIX) 1978 Exekutiv-Komitee: Extraterritoriale Wirkung der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, verfügbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/235.pdf.

und Qualität erstinstanzlicher Entscheide wird dadurch erhöht. Zusätzlich sollten angemessene Bestimmungen für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen, wie unbegleitete Kinder, Opfer von Folter und anderer traumatischer Erlebnisse, Personen mit einer Behinderung erlassen werden, da diese Personen in der Regel zusätzliche rechtliche, wie auch andere Unterstützung, benötigen.⁹

9. UNHCR stellt fest, dass es zu diesem Zeitpunkt in der Schweiz keinen staatlich garantierten Rechtsschutz gibt. Diese Aufgabe wird vorwiegend von Hilfswerken und Beratungsstellen übernommen, wobei die Situation und die Kapazität in den verschiedenen Kantonen und in den Empfangsstellen sehr unterschiedlich ist. Da den Rechtsberatungsstellen kontinuierlich weniger finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, könnte es zu weiteren Kapazitätsengpässen und folglich zu einer weiteren Einschränkung des Zugangs zu unentgeltlichem Rechtsschutz kommen. Artikel 13 der Richtlinie besagt dagegen, dass Drittstaatsangehörige rechtliche Beratung, rechtliche Vertretung und Sprachbeistand in Anspruch nehmen können (Absatz 3), sowie, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass diese Rechtsberatung kostenlos gewährt wird (Absatz 4), es wird dabei auf die entsprechenden Bestimmungen der EU-Verfahrensrichtlinie verwiesen.

10. Artikel 13 Absatz 4, also die Sicherstellung kostenloser Rechtsberatung und/oder –vertretung, wird in den Schlussbestimmungen der Richtlinie explizit erwähnt, was auf die zentrale Bedeutung der Norm hinweist. In Bezug auf Artikel 13 Absatz 4 untersucht die Kommission insbesondere, welcher zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand den Mitgliedstaaten entsteht. Dieser direkte Link der kostenlosen Vertretung zum Aufwand, welcher den Staaten daraus entstehen wird, kann dahingehen interpretiert werden, dass Artikel 13 mit dem Ziel gesamteuropäische, staatliche, unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung zu schaffen, formuliert wurde. Die Tatsache, dass für die Umsetzung dieser Norm eine separate, verlängerte Frist vorgesehen wurde und die Mitgliedstaaten den Wortlaut dieser Vorschriften umgehend der Kommission mitzuteilen haben, deutet ebenfalls darauf hin, dass der Etablierung dieses Schutzmechanismus besonderen Wert beigemessen wird.

11. UNHCR bedauert, dass der vorgeschlagene Gesetzesentwurf keine Norm enthält, welche einen staatlichen Rechtsschutz garantiert und empfiehlt, eine solche Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen.

⁹ UNHCR, *UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004)*, 10. Februar 2005, abrufbar unter: Siehe Fussnote 5.

Bemerkungen bezüglich der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen

12. Der Entwurf sieht vor, das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), sowie das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG) wie folgt zu ändern:

C. Wegweisungsverfügung

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Artikel 64 Wegweisungsverfügung

¹ Ausländerinnen und Ausländer werden von den zuständigen Behörden mit einer Verfügung aus der Schweiz weggewiesen, wenn (6 I):

- a. sie eine erforderliche Bewilligung nicht besitzen;
- b. sie die Einreisevoraussetzungen (Art. 5) nicht oder nicht mehr erfüllen;
- c. ihre Bewilligung verweigert, widerrufen oder nicht verlängert wird.

³ Eine Beschwerde gegen Verfügungen nach Absatz 1 Buchstaben a und b ist innerhalb von fünf Arbeitstagen nach deren Eröffnung einzureichen. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz entscheidet innerhalb von zehn Tagen über deren Wiederherstellung.

Artikel 64a Wegweisung aufgrund der Dublin-Assoziierungsabkommen

² Eine Beschwerde ist innerhalb von fünf Arbeitstagen nach der Eröffnung der Wegweisungsverfügung einzureichen. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz entscheidet innerhalb von zehn Tagen über deren Wiederherstellung.

Artikel 64b Wegweisungsverfügung mit Standardformular (neu)

¹ Die Wegweisungsverfügung wird der betroffenen Person mit einem Standardformular eröffnet, wenn sie illegal in die Schweiz eingereist ist (12 III).

Artikel 64d Ausreisefrist und sofortige Vollstreckung (neu)

¹ Mit der Wegweisungsverfügung ist eine angemessene Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tagen anzusetzen (7 I). Eine längere Ausreisefrist ist anzusetzen oder die Ausreisefrist wird verlängert, wenn besondere Umstände wie die familiäre Situation oder eine lange Aufenthaltsdauer dies erfordern (7 II).

² Die Wegweisung kann sofort vollstreckt werden oder es kann eine Ausreisefrist von weniger als sieben Tagen angesetzt werden, wenn:

- f. die betroffene Person aufgrund der Dublin-Assoziierungsabkommen weggewiesen wird (Art. 64a).

Asylgesetz (AsylG)

Artikel 45 Sachüberschrift, Absatz 2 sowie 3 (neu) Wegweisungsverfügung

² Mit der Wegweisungsverfügung ist eine angemessene Ausreisefrist zwischen sieben und dreissig Tagen anzusetzen (7 I). Eine längere Ausreisefrist ist anzusetzen, wenn besondere Umstände wie die familiäre Situation oder eine lange Aufenthaltsdauer dies erfordern (7 II).

13. UNHCR begrüsst, dass im Gegensatz zum geltenden Artikel 64 AuG, mit dem im Entwurf vorgeschlagenen Artikel 64 eine formlose Wegweisung nicht mehr möglich ist, sondern eine Wegweisungsverfügung erfordert, was auch Beschwerden gegen eine solche Verfügung ermöglicht. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz ist in Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert und analog dazu fordert die Rückkehrrichtlinie in Artikel 13, dass der Rechtsschutz „wirksam“ sein muss.

14. UNHCR merkt an, dass auch die Beschwerdefrist von fünf Arbeitstagen kurz ist und in der Praxis zu Schwierigkeiten führen könnte, insbesondere falls sich Personen bereits in den Kantonen befinden und der Zugang zu rechtlicher Vertretung und Sprachbeistand¹⁰ in gewissen Situationen erschwert ist.

15. UNHCR merkt des Weiteren an, dass bei Dublin keine Ausreisefrist angesetzt wird, was auch in dem betreffenden Merkblatt des Bundesamtes für Migration so festgehalten wird.¹¹ Dies bedeutet, dass Personen, für welche ein anderer Dublinstaat zuständig ist, *de facto* bei Eröffnung des Entscheides unverzüglich in den verantwortlichen Staat verbracht werden sollen. UNHCR ist der Ansicht, dass, insofern keine aufschiebende Wirkung vorgesehen ist, Personen der Verleib im Staatsgebiet zumindest bis zum Ablauf der Beschwerdefrist und, im Falle eines Gesuches um aufschiebende Wirkung, bis über dieses entschieden worden ist, zu gestatten sei.

16. UNHCR ist ferner der Ansicht, dass insbesondere bei Rückführungen in das Heimatland bei welchen eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht ausgeschlossen werden kann (auch wenn dieses auf nationalen Listen für sichere Drittstaaten fungiert), Verfügungen grundsätzlich Suspensiveffekt haben sollten. Diese Meinung wird durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterstützt.¹² Insbesondere bei kurzer Beschwerdefrist ist der Suspensiveffekt bei Wegweisungsverfügungen notwendig, da ansonsten das Recht auf rechtliche Beratung und Vertretung stark eingeschränkt würde. Wenn auf Schutzbedürfnissen basierende Argumente gegen die Abschiebung vorgebracht werden, sollten daher Ausnahmen von der aufschiebenden Wirkung nur in eng begrenzten Fällen

¹⁰ Zur Problematik der Sprache, siehe weiter unten Abschnitt D.

¹¹ BFM Dublin Office, *Vorgehen bezüglich Entscheideröffnung und Wegweiservollzug im Dublin-Verfahren; Merkblatt für die kantonale Behörden*, 5. März 2009.

¹² *Jabari v. Turkey*, Application No. 40035/98, Council of Europe: European Court of Human Rights, 11 July 2000, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html; Siehe auch: Council of Europe: Committee of Ministers, *Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures*, 1 July 2009, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a857e692.html>.

erlaubt sein und ein Antrag auf Aussetzung der Durchführungsentscheidung weiterhin möglich bleiben.¹³ Auch hier sollten Gesuchsteller sich im Land aufhalten können bis über die aufschiebende Wirkung entschieden worden ist.

17. UNHCR empfiehlt weiter, dass wenn in Anwendung des Konzeptes des „sicheren Drittstaats“ rückgeführt wird, der aufnehmende Staat darüber informiert werden sollte, dass über den Antrag noch nicht inhaltlich entschieden worden ist und Zusicherungen des Zugangs zu einem fairen Asylverfahren, sowie zur besonderen Berücksichtigung der Bedürfnisse verletzlicher Personen, eingefordert werden sollten.

18. UNHCR bedauert des Weiteren, dass im Gesetzesvorschlag entgegen dem Text in Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie, die besondere Berücksichtigung der Umstände bei Vorhandensein schulpflichtiger Kinder und das bestehen anderer familiärer und sozialer Bindungen nicht verankert wird.¹⁴

E. Einreiseverbot

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Artikel 67 Einreiseverbot

¹ Das Bundesamt verfügt Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn (11 I):

- a. keine Ausreisefrist angesetzt wurde (Art. 64d Abs. 2);
- b. sie nicht innerhalb der angesetzten Frist ausgereist sind

³ Das Einreiseverbot wird für eine Dauer von höchstens fünf Jahren verfügt. Es kann für eine längere Dauer verfügt werden, wenn die betroffene Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (11 II).

Artikel 64a Wegweisung aufgrund der Dublin-Assoziierungsabkommen

² Eine Beschwerde ist innerhalb von fünf Arbeitstagen nach der Eröffnung der Wegweisungsverfügung einzureichen. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz entscheidet innerhalb von zehn Tagen über deren Wiederherstellung.

Art. 64d Ausreisefrist und sofortige Vollstreckung (neu)

² Die Wegweisung kann sofort vollstreckt werden oder es kann eine Ausreisefrist von weniger als sieben Tagen angesetzt werden, wenn:

¹³ UNHCR Anmerkungen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger [KOM(2005) 391 endgültig], abrufbar unter: Siehe Fussnote 5.

¹⁴ Weitere Ausführungen zum Begriff der familiären Situation, siehe Kapitel „Unbegleitete und von ihren Sorgeberechtigten getrennte Kinder“.

- | |
|---|
| f. die betroffene Person aufgrund der Dublin-Assoziierungsabkommen weggewiesen wird (Art. 64a). |
|---|

19. Ursprünglich war nicht vorgesehen, dass die Rückführungsrichtlinie bezüglich Dublin II-Fällen Anwendung findet. Deren Einbezug in denselben Normen lässt Probleme in Bezug auf die Koordination von Artikel 64a, 64d Absatz 2 lit. F und Artikel 67 aufkommen, da eine solche Verknüpfung bedeuten würde, dass Asylsuchende, die nach dem Dublin-Abkommen in ein anderes Land überstellt werden, automatisch ein Einreiseverbot ausgehändigt bekommen, welches für den ganzen Schengenbereich Gültigkeit hat. Im Falle einer Anerkennung, wären die übrigen Staaten in jedem Fall gezwungen die Schweizer Behörden zu konsultieren bezüglich des Einreiseverbots gemäss Artikel 11(4) der Rückführungsrichtlinie und Artikel 25 des Schengener Durchführungsabkommens, was auch einen beträchtlichen administrativen Aufwand bedeuten dürfte. UNHCR regt deshalb an, insofern Dublin Entscheide in dieser Umsetzung der Rückführungsrichtlinie trotzdem mit eingeschlossen werden sollen, dass von einer Aufnahme des Artikels 64d (2)(f) abgesehen wird. Zumindest sollte Artikel 67 eine Ausnahme für Dublin Entscheide unter Artikel 64d (2)(f) beinhalten. Wie weiter oben erwähnt, regt UNHCR ferner an, dass eine zusätzliche Norm notwendig wäre, welche im Falle einer Anerkennung eines Staates, alle übrigen Vertragsstaaten dazu verpflichtet, den Widerruf eines Mitgliedsstaates anzuerkennen oder einen solchen selber vorzunehmen.

20. Bezüglich Rückkehr in andere Länder, bekräftigt Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte¹⁵ das Recht eines jeden, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen und Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union¹⁶ garantiert, dass das Recht auf Asyl nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, sowie gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, gewährleistet wird. UNHCR möchte an dieser Stelle wiederholen, dass wenn sich die Situation eines Individuums in seinem Herkunftsland oder sein Profil oder seine Aktivitäten ändern, und dies zur Notwendigkeit internationalen Schutzes führt, die Person auch tatsächlich und realistisch die Möglichkeit haben muss, Asyl bei einem Staat, sei dies bei einer Auslandsvertretung oder an einer Grenze, zu ersuchen. Ein Einreiseverbot sollte zudem nicht für Personen, deren Asylgesuche aus rein formellen Gründen abgewiesen wurde, ausgesprochen werden. Es müsste zumindest ein Verfahren zum Widerruf eines Einreiseverbots an Grenzposten, Flughäfen, sowie Auslandsvertretungen verfügbar sein, dies insbesondere wo es um familiäre oder andere humanitären Situationen geht.¹⁷

¹⁵ Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, abrufbar unter: www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf.

¹⁶ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01), abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf.

¹⁷ UNHCR, *UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals*, 16 June 2008, abrufbar unter: Siehe Fussnote 5.

D. Sprache

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Artikel 64f Übersetzung der Wegweisungsverfügung (neu)

¹ Die zuständige Behörde stellt sicher, dass die Wegweisungsverfügung auf Verlangen schriftlich oder mündlich in eine Sprache übersetzt wird, die von der betroffenen Person verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht (12 II). Wird die Wegweisungsverfügung mittels Standardformular nach Artikel 64b eröffnet, so erfolgt keine Übersetzung. Den betroffenen Personen wird ein Informationsblatt mit Erläuterungen zur Wegweisungsverfügung abgegeben (12 III).

Asylgesetz (AsylG)

Artikel 45 Sachüberschrift, Absatz 2 sowie 3 (neu) Wegweisungsverfügung

³ Der asylsuchenden Person wird ein Informationsblatt mit Erläuterungen zum Inhalt der Wegweisungsverfügung ausgehändigt (12 II).

21. Im Kontext von Asylverfahren, in welchen so viel vom Zeugnis der Individuen abhängt, ist effektive Kommunikation mit Asylsuchenden eine grundlegende Voraussetzung für ein faires und effektives Asylverfahren. Während solche Kommunikation nicht notwendigerweise in der von der asylsuchenden Person bevorzugten Sprache stattfinden muss, sollte sie in einer Sprache, welche von der Person verstanden wird stattfinden, und nicht „von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht“. UNHCR sieht es als unerlässlich an, dass Asylsuchenden Informationen bereitgestellt werden, welche sie auch effektiv verstehen. Annahmen, dass Asylsuchende die offizielle Sprache ihres Herkunftslandes sprechen oder verstehen würden, könnten sich als falsch erweisen. Prinzipiell sollte, unter Berücksichtigung der Notwendigkeit bewusster Hindernisse vorzubeugen, in dieser Hinsicht von den Asylländern jegliche Anstrengungen unternommen werden.¹⁸

22. UNHCR merkt an, dass die Formulierung in Artikel 64f bezüglich dem Verständnis der Sprache „die von der betroffenen Person verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht“, keine genügende Sicherheit bietet, dass eine Asylsuchende Person den Inhalt der Wegweisungsverfügung auch tatsächlich versteht. Ferner ist zu beachten, dass die verwendete Sprache nicht zu technisch gehalten ist, sondern der Inhalt in einer der betroffenen Person angepassten Weise dargelegt wird.

23. UNHCR nimmt diesbezüglich zur Kenntnis, dass in der Schweiz, im Gegensatz zum ausländerrechtlichen Wegweisungsverfahrens, jeder Person bereits heute zu Beginn des Asylverfahrens ein mehrseitiges Merkblatt, welches in über 50 Sprachen übersetzt ist und unter anderem ein Kapitel zum

¹⁸ UNHCR, *Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*, 22. März 2005, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/4249292c4.html.

Wegweisungsverfahren enthält, ausgehändigt wird.¹⁹ UNHCR möchte darauf hinweisen, dass es für Asylsuchende zum einen wegen des juristischen Inhalts des Merkblatts und zum anderen wegen der Zeitspanne, welche zwischen der Aushändigung desjenigen und der tatsächlichen Wegweisung verstreicht, schwierig sein dürfte, den vollen Umfang der Bedeutung der gegen sie vorgenommen Schritte zu verstehen und gegebenenfalls darauf zu reagieren.

F. Unbegleitete und von ihren Sorgeberechtigten getrennte Kinder

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Artikel 64 Wegweisungsverfügung

⁴ Die zuständigen kantonalen Behörden bestimmen für unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer unverzüglich eine Vertrauensperson, die deren Interessen während des Wegweisungsverfahrens wahrnimmt (10 I).

Artikel 69 Abs. 3 und 4(neu)

⁴ Die zuständige Behörde stellt vor der Ausschaffung von unbegleiteten minderjährigen Ausländerinnen und Ausländern sicher, dass diese im Rückkehrstaat einem Familienmitglied, einem Vormund oder einer Aufnahmeeinrichtung übergeben werden (10 II).

24. UNHCR würde, in Bezugnahme auf die Terminologie der Konvention über die Rechte des Kindes,²⁰ dem Term "Kind" für jeden Menschen, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt, anstelle des Begriffes „Minderjährige“, den Vorzug geben. UNHCR möchte an dieser Stelle des weiteren auf die Terminologie, welche auf internationaler Ebene verwendet wird, hinweisen, in welcher zwischen unbegleiteten und getrennten Kindern ('unaccompanied children' und 'separated children') unterschieden wird. So wird der Begriff „unbegleitet“ für Kinder, welche von keiner erwachsenen Person, namentlich den Eltern, Verwandten oder rechtliche oder andere Beistände, begleitet sind, verwendet. „Getrennt“ bedeutet hingegen, dass zwar eine der oben genannten Personen das Kind begleiten kann, jedoch nicht in der Lage, nicht gewillt oder geeignet ist, langfristig für das Kind zu sorgen.²¹

¹⁹ Erläuterung zur Vernehmlassung, S.18, abrufbar unter: http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/uebernahme_rueckfuehrungsrichtlinie.Par.0004.File.tmp/20090526-ber-d.pdf.

²⁰ Konvention über die Rechte des Kindes, abrufbar unter: <http://assets.unicef.ch/downloads/Volltext-Kinderrechtskonvention.pdf>.

²¹ UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004), abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4200d8354.pdf>. Siehe auch: Save the Children, UNHCR, Separated Children in Europe Programme Statement of Good Practice: Third Edition, 2004, Section A, page 2; UNHCR, UNICEF, ICRC, IRC, Save the Children (UK), World Vision: "Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children", Geneva 2003, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/415450694.pdf>.

UNHCR schlägt daher vor, beide Begriffe in die Terminologie des Gesetzestextes aufzunehmen.

25. UNHCR stellt fest, dass im vorgeschlagenen Gesetzestext, im Gegensatz zur Rückführungsrichtlinie, das Kindeswohl nicht genannt wird. Artikel 64 Absatz 4 bestimmt zwar, dass unverzüglich eine Vertrauensperson, welche die Interessen der unbegleiteten und von ihren Sorgeberechtigten getrennte Kinder während des Wegweisungsverfahrens wahrnimmt, bestimmt wird, doch erscheint diese Formulierung den Voraussetzungen der Kinderrechtskonvention, nach deren Artikel 3 bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt sei, der vorrangig zu berücksichtigen ist, nicht zu genügen. UNHCR ist der Ansicht, dass die Vertrauensperson, welche einem unbegleiteten Kind zugeteilt wird, eine andere Person sein sollte, als die Rechtsvertreterin oder der Rechtsvertreter, welche es im Asylverfahren vertritt. Dies um sicherzustellen, dass dem Kind die notwendige Expertise sowohl im sozialen, als auch rechtlichen Kontext eines Verfahrens zur Seite gestellt wird.²² Des Weiteren sollte, insofern notwendig, die gleiche Vertrauensperson dem Kinde während des ganzen Aufenthalts in der Schweiz zugedacht sein und Wechsel vermieden werden.

26. Des Weiteren ist UNHCR der Ansicht, dass bereits im Vorfeld der oben erwähnten, erforderlichen Schutzvorkehrungen, spezielle Regelungen für Kinder unerlässlich sind. So sollte Kindern grundsätzlich die Einreise in das Gebiet eines Staates und somit der Zugang zu einem regulären Asylverfahren gestattet werden und das Konzept der sicheren Drittstaaten keine Anwendung finden.

27. Zudem ist UNHCR besorgt, dass unbegleiteten und von ihren Sorgeberechtigten getrennte Kinder in eine Aufnahmeeinrichtung zurückgeführt werden können, ohne dass dabei nähere Anforderungen an eine solche Institution definiert werden, oder dem Kind klar einer Vertrauensperson zugeordnet werden muss. UNHCR ist daher der Ansicht, dass zusätzliche Schutzvorkehrungen für Kinder geschaffen werden sollten.²³

²² UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008)*, 13. März 2009, abrufbar unter: www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html; Siehe auch, *Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6: "Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin"*, CRC/GC/2005/6, 1 September 2006, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>.

²³ Siehe *Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6: "Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin"*, CRC/GC/2005/6, 1 September 2006, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>.

G. Haft

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Artikel 79 Maximale Haftdauer

Die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft nach den Artikeln 75-77 sowie die Durchsetzungshaft nach Artikel 78 dürfen zusammen die maximale Haftdauer von 6 Monaten nicht überschreiten (15 VI). Die maximale Haftdauer kann mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um eine bestimmte Dauer, jedoch höchstens um zwölf Monate, für Minderjährige zwischen 15 und 18 Jahren um höchstens sechs Monate verlängert werden, wenn (15 VI a und b):

- a. die betroffene Person nicht mit der zuständigen Behörde kooperiert;
- b. sich die Übermittlung der für die Ausreise erforderlichen Unterlagen durch Staaten verzögert, die nicht am Schengen-Assoziierungsabkommen beteiligt sind.

Artikel 81 Haftbedingungen

³ Den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen, Minderjährigen und Familien ist bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen. Dabei gilt es insbesondere Artikel 16 und 17 der Rückführungsrichtlinie zu beachten.

28. Wie oben erläutert, könnte die Abschiebehaft zwei Gruppen von Personen betreffen, die unter das Mandat von UNHCR fallen: Asylsuchende, deren Antrag inhaltlich noch nicht geprüft wurde, und Personen, die einen Antrag auf Asyl stellen, während sie sich in Abschiebehaft befinden.

29. UNHCR ist der Ansicht, dass die Anleitung des Exekutivkomitees zur Frage der Haft von Asylsuchenden die Bedenken der Staaten adressiert und „vertritt die Auffassung, dass im Hinblick auf die Härten, die Haft mit sich bringt, Inhaftierungen normalerweise vermieden werden sollten; soweit überhaupt notwendig, sollten Inhaftierungen nur aus solchen Gründen erfolgen, die gesetzlich vorgesehen sind, und zwar zur Klärung der Identität, zur Feststellung der Tatsachen, auf denen der Antrag auf Gewährung der Flüchtlingseigenschaft oder auf Asyl beruht, zur Handhabung von Fällen, in denen Flüchtlinge oder Asylsuchende ihre Reise- oder Identitätsdokumente vernichtet bzw. gefälschte Dokumente benutzt haben, um die Behörden des Zufluchtsstaates irrezuführen, oder aber zum Schutz nationaler Sicherheit oder öffentlicher Ordnung.“ ²⁴ Insofern eine Rückführung in einen andern Staat vorgesehen ist unter Dublin II oder einem genannten sicheren Drittstaat, sollte die Tatsache dass es sich um Asylsuchende handelt gebührend berücksichtigt werden.

²⁴ UNHCR-Exekutivkomitee (EXCOM) in Beschluss Nr. 44 (XXXVII) 1986 Exekutiv-Komitee: Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden, verfügbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/277.pdf.

30. UNHCR nimmt zur Kenntnis, dass die maximale Haftdauer für Erwachsene der Rückführungsrichtlinie angepasst wurde und damit von 24 Monaten auf 18 Monate reduziert wurde und möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass Haft immer als *Ultima Ratio* angesehen werden und zuvor jegliche Alternativen, wie beispielsweise Überwachungsmassnahmen, vollständig ausgeschöpft werden sollten.²⁵ Während die Rückführungsrichtlinie diesen Grundsatz in Artikel 15 bekräftigt, wobei Drittstaatsangehörige in Haft genommen werden dürfen, sofern in dem konkreten Fall keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmassnahmen wirksam angewandt werden können, fehlt es im Entwurf an einer entsprechenden Präzisierung. Besonders in Fällen, wo es kein materielles Verfahren zur Flüchtlingseigenschaft gab, oder wo ein Asylgesuch noch hängig ist, sollte berücksichtigt werden, dass es noch Asylsuchende sind bei welchen es sich um Flüchtlinge handeln könnte, auch wenn kein Asyl oder sonstiger Aufenthalt in der Schweiz gewährt werden soll.

31. Im Hinblick auf die Haft von Minderjährigen Kindern ist UNHCR der Ansicht, dass Kinder, die nicht einer Straftat beschuldigt werden oder strafrechtlich verurteilt worden sind, nicht in Gewahrsam genommen werden sollten.²⁶ Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes sieht die Inhaftierung eines Kindes lediglich als letztes Mittel und nur für die kürzest mögliche Dauer vor, und dies ist auch in Artikel 17 der Rückführungsrichtlinie festgelegt. Eine Haftdauer bis 12 Monate scheint dies aber bei Weitem zu überschreiten.

H. Überwachung von Ausschaffungen (Monitoring)

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

Artikel 71a Überwachung von Ausschaffungen (neu)

Der Bundesrat regelt die Überwachung von Ausschaffungen nach Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie.

32. Zurzeit fehlt ein konsistentes und unabhängiges Monitoring der Sicherheit und des Wohlergehens von Personen, die aus dem Gebiet der Schengen-Mitgliedstaaten abgeschoben werden. UNHCR empfiehlt die Einrichtung effektiver Überwachungsmechanismen, um die Effektivität der Sicherungsmechanismen, die in der Richtlinie und den nationalen Gesetzen enthalten sind, bewerten zu können.²⁷ UNHCR nimmt zur Kenntnis, dass der

²⁵ UNHCR, *UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden*, 26 Januar 1999, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd593d.html>.

²⁶ Siehe dazu: Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6, Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside of their Country of Origin*, Pragraf 61, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/42dd174b4.pdf>; UNHCR-Exekutivkomitee (EXCOM) in Beschluss Nr. 107 (LVIII) 2007 *Beschluss über gefährdete Kinder*, verfügbar unter: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_107.pdf.

²⁷ UNHCR *Anmerkungen zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger [KOM(2005) 391 endgültig]*, abrufbar unter: Siehe Fussnote 5. Dies wird ebenfalls in den „Twenty Guidelines on forced return“ empfohlen, die vom Ministerkomitee des

Bundesrat ein Überwachungssystem ausarbeitet und dabei die Resultate der Evaluation durch die EU-Kommission und der Schengen-Mitgliedstaaten berücksichtigen wird. UNHCR bedauert, dass in diesem Zusammenhang der Einsatz von unabhängigen Beobachtern bei zwangsweisen Rückführungen durch den Nationalrat abgelehnt wurde.²⁸

33. Aus Sicht von UNHCR wäre ein Überwachungsmechanismus wichtig, unter anderem, wenn Kinder ausgeschafft werden, um zu gewährleisten, dass sie nicht Opfer von Menschenhandel, oder sonstigem Missbrauch ausgesetzt werden. Das Monitoring sollte sich daher nicht auf den Transfer beschränken, sondern darüber hinaus erstreckt werden.

34. Ein solches unabhängiges Monitoring würde auch helfen sicherzustellen, dass das Prinzip des *Non-Refoulement* eingehalten wird. Dies gilt sowohl in Fällen wo Personen in so genannte sichere Drittstaaten verbracht werden, wie auch bei Rückkehren in das Herkunftsland. Ein wirksames Monitoring wäre umso mehr bei der Anwendung des Prinzips des sicheren Drittstaats angebracht, als dass solche Drittstaatenregelungen den Empfangsstaat nicht vertraglich verpflichten, sondern unilateral in Kraft gesetzt werden.

Schlussfolgerungen

35. Die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie impliziert Personen die unter UNHCR Mandat fallen sowohl bei Dublin Fällen, bei andern Fällen wo nicht materiell ein Entscheid zur Flüchtlingseigenschaft vorliegt.

36. UNHCR regt an den extraterritorialen Charakter einer Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft explizit in der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Dies ergibt sich aus dem internationalen Charakter der Flüchtlingseigenschaft, und wurde so unter anderem auch vom Exekutivkomitee in Beschluss 12 bestätigt.

37. UNHCR bedauert, dass der vorgeschlagene Gesetzesentwurf keine Norm enthält, welche einen staatlichen Rechtsschutz garantiert und empfiehlt, eine solche Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen.

38. UNHCR merkt an, dass auch die Beschwerdefrist von fünf Tagen kurz ist und in der Praxis zu Schwierigkeiten führen könnte, wenn der Zugang zu rechtlicher Vertretung und Sprachbeistand erschwert ist. UNHCR ist der Ansicht, dass für einen effektiven Rechtsschutz, Wegweisungsverfügungen

Europarats angenommen wurden, CM (2005) 40 final, 9. Mai, Richtlinie 20, „Monitoring and remedies“.

²⁸ *Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) Erläuterung zur Vernehmlassung*, S.14, abrufbar unter: Siehe Fussnote 7.

grundsätzlich Suspensiveffekt haben sollten. Insofern keine aufschiebende Wirkung vorgesehen ist, sollte Personen der Verbleib im Staatsgebiet zumindest bis zum Ablauf der Beschwerdefrist und im Falle eines Gesuches um aufschiebende Wirkung, bis über dieses entschieden worden ist, zu gestatten sein.

39. UNHCR ist der Ansicht, dass eine Rückführung nur durchgeführt werden sollte, wenn Zugang zu einem Asylverfahren und, sofern nötig, zu effektivem Schutz in dem betreffenden Staat sichergestellt ist. UNHCR empfiehlt demzufolge weiter, dass wenn in Anwendung des Konzeptes des „sicheren Drittstaats“ rückgeführt wird oder der Antrag ansonsten nicht materiell geprüft wurde, der aufnehmende Staat darüber informiert werden sollte, dass über den Antrag noch nicht inhaltlich entschieden worden ist, und Zusicherungen des Zugangs zu einem fairen Asylverfahren, sowie zur besonderen Berücksichtigung der Bedürfnisse verletzlicher Personen, eingefordert werden sollte.

40. Angesichts der in Paragraph 18 aufgezeichneten Probleme, welche bei einer Koordination der Artikel 64a, 64d Absatz 2 lit. F und Artikel 67 bezüglich Einreiseverbote aufkommen könnten, regt UNHCR an, insofern Dublin Entscheide in dieser Umsetzung der Rückführungsrichtlinie mit eingeschlossen werden sollten (obwohl dies in der Richtlinie selber nicht vorgesehen wurde), von einer Aufnahme des Artikels 64d (2)(f) abzusehen. Zumindest sollte Artikel 67 eine Ausnahme für Dublin Entscheide unter Artikel 64d (2)(f) beinhalten.

41. UNHCR merkt an, dass die Formulierung in Artikel 64f bezüglich dem Verständnis der Sprache „die von der betroffenen Person verstanden wird oder von der ausgegangen werden kann, dass sie sie versteht“, keine genügende Sicherheit bietet, dass eine Asylsuchende Person den Inhalt der Wegweisungsverfügung auch tatsächlich versteht. UNHCR möchte weiter darauf hinweisen, dass es für Asylsuchende wegen rechtlicher Inhalte und der Zeitspanne zwischen der Aushändigung und der Wegweisung von Merkblättern, schwierig sein kann, den vollen Umfang der Bedeutung der gegen sie vorgenommen Schritte zu verstehen und gegebenenfalls darauf zu reagieren.

42. UNHCR ist der Ansicht, dass im Falle eines Einreiseverbotes, eine zusätzliche Norm notwendig wäre um den Zugang zum Asylverfahren zu sichern und bei einer Anerkennung eines Staates, alle übrigen Vertragsstaaten dazu verpflichtet, den Widerruf eines Einreiseverbotes eines Mitgliedsstaates anzuerkennen oder einen solchen selber vorzunehmen. Es müsste zumindest ein Verfahren zum Widerruf eines Einreiseverbots an Grenzposten, Flughäfen, sowie Auslandsvertretungen verfügbar sein, dies insbesondere wo es um familiäre oder andere humanitäre Situationen geht.

43. UNHCR empfiehlt die Bezugnahme auf das Kindeswohl zu verstärken und das Wohl des Kindes bei allen Handlungen, die ein Kind betreffen, „vorrangig zu berücksichtigen“. UNHCR regt an, dass dies explizit in der Gesetzgebung wiedergegeben wird. Ferner sollte die Vertrauensperson eine andere Person sein als die mit der rechtlichen Vertretung beauftragte und Wechsel vermieden werden.

44. UNHCR möchte weiter darauf Hinweisen, dass Haft grundsätzlich immer als *Ultima Ratio* angesehen werden und zuvor jegliche Alternativen, wie beispielsweise Überwachungsmaßnahmen, vollständig ausgeschöpft werden sollten. Bei Asylsuchenden welche kein materielles Asylverfahren durchlaufen haben, sollte gebührend berücksichtigt werden dass es sich um Flüchtlinge handeln könnte. Weiter scheint die Maximalhaftdauer von 12 Monaten für asylsuchende Kinder auch dem Grundsatz zu widersprechen, dass deren Inhaftierung nur im äussersten Fall und für die kürzestmögliche Dauer anzusetzen sei.

45. UNHCR empfiehlt die Einrichtung effektiver, unabhängiger Überwachungsmechanismen, um die Effektivität der Sicherungsmechanismen, die in der Richtlinie und den nationalen Gesetzen enthalten sind, bewerten zu können. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich noch um Asylsuchende handeln könnte. Auch bei Kindern wäre solch eine Überwachung besonders angebracht um zu gewährleisten, dass sie nicht Menschenhandel oder anderem Missbrauch ausgesetzt sind.

September 2009

UNHCR-Verbindungsbüro für die Schweiz und Liechtenstein