



UNHCR

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

Zusammenfassung der Empfehlungen von UNHCR im Rahmen der Vernehmlassung zu den Änderungen der Verordnungen zum Asylgesetz zum Zwecke der Umsetzung der dringlichen Änderungen des Schweizer Asylgesetzes

Auf Grundlage seines Mandats hat UNHCR die nachstehenden Empfehlungen bezüglich der vorgeschlagenen Änderungen der Verordnungen zum Asylgesetz zum Zwecke der Umsetzung der für dringlich erklärten und am 29. September 2012 in Kraft getretenen Änderungen des Asylgesetzes entwickelt.

Testphasenverordnung:

Begleitung der Testphase: Ein *Forum* zur Erprobung des neu getakteten Asylverfahrens sollte geschaffen werden, in dem sich alle Akteure aus dem Fachbereich Asyl regelmässig darüber austauschen, welche Aspekte des Verfahrens gut funktionieren und an welchen Stellen gegebenenfalls Verbesserungen erforderlich sind. UNHCR möchte sein Interesse an einer aktiven Teilnahme in einem solchen Forum wie auch zu einer umfassenden *Evaluierung* der Testphasen sowie des Asylsystems im Allgemeinen bekunden und bietet hierfür gerne seine Expertise, an.

Auswahl der Fälle: UNHCR begrüsst, dass Fälle nach dem Zufallsprinzip für die Testphasen ausgewählt werden. Für *Fälle, für die nach der Anhörung weitere Abklärungen erforderlich sind*, das heisst für komplexere Fälle, wäre ein Testlauf ebenfalls wichtig, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob sich die neu konzipierten Abläufe auch für die notwendigerweise aufwendige und schwierige Bearbeitung komplexer Fälle innerhalb der vorgesehenen Fristen bewähren.

Hinsichtlich der **Ausgestaltung der Zentren des Bundes und dem Umgang mit vulnerablen Personen** empfiehlt UNHCR:

- die Zentren des Bundes so auszugestalten, dass die Unterbringung zu jedem Zeitpunkt den **besonderen Bedürfnissen vulnerabler Personen** gerecht werden, z.B. durch spezielle Einrichtungen für Kinder;
- eine Regelung in die Verordnung aufzunehmen, nach der Asylsuchende mit schwerwiegenden psychischen Problemen oder Traumata, Opfer von Menschenhandel, unbegleitete Minderjährige oder ältere Personen, **vom beschleunigten Verfahren ausgenommen** werden;
- für **unbegleitete Minderjährige** einen Mechanismus zur Klärung des Kindeswohls zu schaffen und eine Vertrauensperson zu bestellen;
- einen ähnlichen Mechanismus für potentielle **Menschenhandelsopfer** zu schaffen.

Rechtsschutz in der Testphase: UNHCR begrüsst den vorgesehenen umfassenden und unentgeltlichen Rechtsschutz von Beginn bis Ende des beschleunigten Verfahrens ausdrücklich. Für das Erreichen des Kernziels des Asylverfahrens – der Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz – hat ein umfassender Rechtsschutz überragende Bedeutung. Der Schutzbedarf sollte dabei bereits im erstinstanzlichen Verfahren effektiv identifiziert werden, da Rechtsmittelverfahren immer nur die zweitbeste Lösung für den Schutz der Rechte von Schutzbedürftigen sind. Im Schweizer Asylsystem gibt es nur eine einzige Beschwerdeinstanz (das Bundesverwaltungsgericht) und diese entscheidet ohne mündliche Verhandlung oder Anhörung der betroffenen Person. UNHCR sieht daher in der geplanten Verkürzung der Beschwerdefrist auf zehn Tage die Möglichkeit einer Gefährdung des effektiven Rechtsschutzes, da Asylsuchende Schwierigkeiten haben könnten, innerhalb so kurzer Zeit zum Entscheid des Bundesamtes für Migration substantiiert Stellung zu beziehen.

Sowohl nach der Schweizer Bundesverfassung als auch nach der EMRK muss aber das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht nur formell bestehen, sondern auch faktisch verfügbar sein. Kurze Beschwerde- und Nachbesserungsfristen tragen zudem zu begründeten Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen bei. UNHCR empfiehlt:

- die **Beschwerdefristen** in den Testphasen bei 30 Tagen zu belassen;
- eine **Zustellung bzw. Eröffnung** von Verfügungen oder Entscheiden erst dann als rechtsgültig zu behandeln, wenn sie den Asylsuchenden tatsächlich in Schriftform zugegangen sind und nicht schon bei Eingang im besonderen Zentrum. Dabei sollte der Entscheid in eine Sprache übersetzt sein, die die Asylsuchenden verstehen;
- da in einem signifikanten Anteil von Fällen erst im Rechtsmittelverfahren der Schutzbedarf einer Person anerkannt wird, die **vorgesehene Beschränkung der Rechtsvertretung bei fehlenden Erfolgsaussichten der Beschwerde aufzugeben**;
- eine Regelung über den **Wechsel der Rechtsvertretung** aufzunehmen;
- allen Asylsuchenden unentgeltliche Rechtsvertretung in der Beschwerdeinstanz zur Verfügung zu stellen, **auch ausserhalb der Testphasen**.

Ein **Rückkehrgespräch** mit allgemeinen Informationen sollte frühestens nach einer erstinstanzlichen Ablehnung, ein konkretes Rückkehrgespräch erst nach einer rechtskräftigen Ablehnung des Asylgesuchs durchgeführt werden.

Im Zusammenhang mit **Dublin-Verfahren** empfiehlt UNHCR:

- die Verpflichtung des Bundesamtes für Migration, in kompliziert gelagerten Dublin-Fällen, die vulnerable Personen betreffen und in denen eine humanitäre Anwendung der Zuständigkeitsbestimmungen im Raum steht, einen **Selbsteintritt zu prüfen**, explizit in die Verordnung aufzunehmen;
- Angesichts des In Kraft Tretens der **Dublin-III-Verordnung** im Laufe der Testphasen, sollte das rechtliche Gehör so umgestaltet werden, dass dieses den Anforderungen eines **speziellen Dublin-Gesprächs** im Sinne der Dublin-III-Verordnung entspricht. Dafür sollten in der Vorbereitungsphase entsprechend Ressourcen eingeplant werden.

Verordnung des EJPD zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich:

Auch in den Transitbereichen der internationalen Flughäfen sollten **Beschäftigungsprogramme** für Asylsuchende angeboten werden.

Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen:

UNHCR erkennt an, dass Massnahmen erforderlich sind, um einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder erheblichen Störungen des Betriebs von Unterbringungseinrichtungen effektiv zu begegnen. Dennoch möchte UNHCR betonen, dass die Unterbringung von renitenten Asylsuchenden in besonderen Zentren im Einklang mit völkerrechtlichen Standards erfolgen müsste. UNHCR empfiehlt:

- über die Erteilung von **Rayonverboten** stets unter Berücksichtigung der Umstände des **Einzelfalls** zu entscheiden;
- eine **selbstständige Beschwerdemöglichkeit** gegen die Verfügung zur Unterbringung in einem besonderen Zentrum explizit zu gewährleisten;
- allen Asylsuchenden zu ermöglichen, **effektiv mit Rechtsberatung und -vertretung Kontakt** aufzunehmen, einschliesslich kurzfristig anberaumter persönlicher Gespräche.