

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

Zusammenfassung der Empfehlungen von UNHCR zur Änderung des Schweizer Asylgesetzes (Neustrukturierung Asylbereich, Erlass 2, AsylG)

UNHCR begrüsst die anstehende Einführung des „Front-loading“ im Schweizer Asylverfahren, das nach Ansicht von UNHCR zu einer weiteren Effizienz der Verfahren beitragen kann. Aus Sicht des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes ist jedoch von höchster Bedeutung, dass durch die Geschwindigkeit mit der das Verfahren durchgeführt wird, das Kernziel eines Asylsystems – die Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz und somit die Einhaltung des *non-refoulement* Prinzips – nicht verhindert oder erschwert wird. Die für das beschleunigte Verfahren vorgesehene umfassende Beratung und Rechtsvertretung ist für die Wahrung der Rechte der Asylsuchenden ebenso wesentlich wie für qualitativ hochwertige erstinstanzliche Entscheide und faire und effiziente Verfahren insgesamt. Zugleich betont UNHCR die Notwendigkeit einer Unterbringung und Behandlung der Asylsuchenden in Bedingungen, die ihre Autonomie weitmöglichst stärkt. Dies dürfte sowohl für die Integration als auch für die etwaige Ausreise förderlich sein. Haft sowie Zwangsrückführungen sollten immer *ultima ratio* sein.

Auf Grundlage seines Mandats erlaubt sich UNHCR, die nachstehenden Empfehlungen und Anmerkungen bezüglich einzelner Bestimmungen des Entwurfs abzugeben. Für Details verweist UNHCR auf die ausführlichere Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren.¹

Wehrdienstverweigerung (Art. 3 Abs. 3 E-AsylG): UNHCR weist darauf hin, dass Wehrdienstverweigerer und Deserteure, die Verfolgung aus politischen oder anderen Gründen fürchten, grundsätzlich als Flüchtlinge anerkannt werden sollten.²

Mitwirkungspflicht und Medizinische Untersuchung (Art. 8, Art. 26a E-AsylG): Das Konzept der umfassenden medizinischen Untersuchung sollte in erster Linie dem Wohl der asylsuchenden Person dienen, unter voller Wahrung der menschlichen Würde stattfinden und nicht zur Rechtfertigung von Einschränkungen der Verfahrensrechte genutzt werden. Wird gegen die Teilnahmepflicht an einer angeordneten medizinischen Untersuchung verstossen, sollte stets den Umständen des Einzelfalls, wie insbesondere psychologischen, kulturellen und geschlechtsspezifischen Barrieren Rechnung getragen werden und der Begriff des „triftigen Grundes“ in Art. 8 Abs. 3bis AsylG weit ausgelegt werden. Bei Feststellung des medizinischen Sachverhalts nach Art. 26a E-AsylG sollte insbesondere bei vulnerablen Personen stets eine individuelle und vertiefte Glaubhaftigkeitsprüfung durchgeführt werden, um dem Einzelfall gebührend Rechnung zu tragen.

Eröffnung und Zustellung der Verfügung (Art. 12, 12a E-AsylG): Aus Gründen der Rechtsklarheit, angesichts der kurzen Verfahrensfristen sowie zur Wahrung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf (Art. 29 ff. Bundesverfassung, Art. 13 EMRK) empfiehlt UNHCR, dass eine die Beschwerdefrist auslösende Bekanntgabe einer Mitteilung oder Verfügung erst dann vorliegt, wenn diese gegenüber der asylsuchenden Person bzw. deren Rechtsvertretung erfolgt. UNHCR empfiehlt ferner, Verfügungen der asylsuchenden Person im Beisein einer Dolmetscherin bzw.

¹ Abrufbar unter http://www.unhcr.ch/no_cache/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html?L=0&cid=10477&did=9875&sechash=f4900895 (8. Januar 2015).

² Siehe im Detail UNHCR, Guidelines on International Protection No. 10: Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 3 December 2013, HCR/GIP/13/10/Corr. 1, abrufbar unter <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html> (8. Januar 2015).

eines Dolmetschers mündlich zu eröffnen sowie zusätzlich eine schriftliche Übersetzung zu erstellen.

Verfahrenssprache (Art. 16 E-AsylG): Zur Stärkung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf empfiehlt UNHCR den vorgeschlagenen Art. 16 Abs. 1 2. Satz E-AsylG zu streichen und Eingaben in jeder Amtssprache zu ermöglichen: da Asylsuchende ohne Rechtsvertretung weiterhin Eingaben in jeder Amtssprache machen können, müssen diese ohnehin in jeder Amtssprache bearbeitet werden können.

Besondere Verfahrensbestimmungen (Art. 17 E-AsylG): In Fällen, die unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMAs) betreffen, sollte das Kindeswohl zu jedem Zeitpunkt höchste Priorität haben. Kinder sollten möglichst unverzüglich einem auf UMAs spezialisierten Zentrum in einem Kanton zugewiesen werden. So würde dem Kindeswohl bestmöglich Rechnung getragen und dem Kind ermöglicht, zu einer spezialisierten Person ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. UNHCR empfiehlt zudem, unbegleiteten Kindern im Asylverfahren sowohl eine Vertrauensperson als auch eine Rechtsvertreterin bzw. einen Rechtsvertreter zuzuteilen.

Zentren des Bundes (Art. 24 E-AsylG): UNHCR empfiehlt, die Zentren so auszugestalten, dass die Aufnahmebedingungen auch den besonderen Anforderungen an die Unterbringung vulnerabler Asylsuchender und Personen mit anderweitigen besonderen Bedürfnissen (bspw. medizinischer Art) angemessen Rechnung tragen. Angesichts der zulässigen Höchstunterbringungsdauer von 140 Tagen sind hohe Anforderungen an den qualitativen Standard und die Bewegungsfreiheit zu stellen. Auch bei Personen, die bereits auf eine Dublin-Überstellung warten, sollte berücksichtigt werden, dass es sich um Flüchtlinge handeln könnte.

Besondere Zentren (Art. 24a E-AsylG): Alle Asylsuchenden sollten während des gesamten Verfahrens, insbesondere auch bei Unterbringung in besonderen Zentren, mit Würde, Humanität und Respekt behandelt, über ihre Rechte und Pflichten einschliesslich der Konsequenzen der Nichtbefolgung klar informiert und angemessen untergebracht werden. Gegen die Verfügung zur Unterbringung in einem besonderen Zentrum sollte explizit eine selbstständige Beschwerdemöglichkeit bestehen.

Vorbereitungsphase (Art. 26 E-AsylG): UNHCR empfiehlt für die Vorbereitungsphase:

- eine Ausweitungsmöglichkeit der auf höchstens zehn Tage beschränkten Vorbereitungsphase in Dublin-Verfahren vorzusehen;
- kompliziert gelagerte Dublin-Fälle vulnerabler Personen und in denen eine humanitäre Anwendung der Zuständigkeitsbestimmungen im Raum steht, im regulären Verfahren zu behandeln;
- das rechtliche Gehör so umzugestalten, dass dieses den Anforderungen eines speziellen Dublin-Gesprächs der Dublin-III-Verordnung entspricht und in der Vorbereitungsphase entsprechend Ressourcen einzuplanen. Ferner sollte definiert werden, wie vorzugehen ist, wenn sich während oder nach der normalen Vorbereitungsphase herausstellt, dass ein Dublin-Verfahren vorliegt;
- vulnerable Personen jederzeit entsprechend ihren Bedürfnissen unterzubringen;
- Mechanismen zur Klärung des Kindeswohls zu schaffen, d.h. neben einer entsprechenden Unterbringung in dieser Zeit auch frühestmöglich die Bestellung einer Vertrauensperson für das Verfahren sicherzustellen. Für die Testphase wird empfohlen, dass die in Zürich ansässige und spezialisierte Zentralstelle für unbegleitete Minderjährige beigezogen wird und die Unterbringung sicherstellt;

- entsprechende Schutz- und Identifizierungsmechanismen für potentielle Menschenhandelsopfer zu schaffen.

Erstinstanzliche Verfahrensarten und -fristen (Art. 26 b-d und Art. 37 E-AsylG): UNHCR begrüsst grundsätzlich effiziente Asylverfahren. Von höchster Bedeutung ist jedoch, dass durch die Geschwindigkeit mit der das Verfahren durchgeführt wird, das Kernziel eines Asylsystems – die Identifizierung von Schutzbedürftigen und die Gewährung von Schutz – nicht verhindert oder erschwert wird, und dass die Prinzipien der Fairness beachtet werden.

UNHCR begrüsst, dass auch offensichtlich begründete Asylgesuche im beschleunigten Verfahren behandelt werden, da diesen Personen dadurch ein möglichst schneller Zugang zu den in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verankerten Rechten gewährleistet wird. UNHCR empfiehlt hingegen eine ausdrückliche Regelung um besonders vulnerable Personengruppen, wie Personen mit schwerwiegenden psychischen Problemen oder Traumata, unbegleitete Minderjährige, ältere Personen oder Opfer von Menschenhandel vom beschleunigten Verfahren ausdrücklich auszunehmen.

Erwerbstätigkeit und Beschäftigungsprogramme (Art. 43, 75 Abs. 4 E-AsylG): UNHCR begrüsst die neu geschaffene Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ab Zuweisung in das erweiterte Verfahren. Zugleich bedauert UNHCR, dass Asylsuchenden bei Unterbringung in den Zentren des Bundes nunmehr statt bislang 3 Monaten bis zu 140 Tage lang die Erwerbstätigkeit untersagt werden soll. Beschäftigungsprogramme in den Zentren spielen daher eine wichtige Rolle, um die Selbständigkeit der betroffenen Personen zu erhalten, zu fördern und Dequalifikation vorzubeugen; sie sollten in einem Umfang gestaltet bzw. erweitert werden, der ihrer Bedeutung gerecht wird.

Rückkehrberatung (Art. 93 E-AsylG): UNHCR empfiehlt:

- frühestens nach einer erstinstanzlichen Ablehnung eines Asylgesuchs allgemeine Informationen über die Möglichkeit einer Rückkehr in den Heimatstaat zu erteilen;
- konkrete Rückkehrberatung erst nach einer letztinstanzlichen Ablehnung des Asylgesuchs anzubieten. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Asylsuchenden die Rückkehrberatung als Druck empfinden;
- Personen, die in der Rückkehrberatung tätig sind, sollten in jedem Fall ein angemessenes Training erhalten und mit den Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere in Bezug auf das Prinzip des *Non-Refoulement*, vertraut sein.

UNHCR begrüsst, dass eine klare, organisatorische Trennung zwischen einerseits Beratung und Rechtsvertretung im Verfahren und andererseits Rückkehrberatung vorgesehen ist. Dies kann massgeblich zur Effektivität beider Arten der Beratungstätigkeit beitragen.

Rechtsschutz und unentgeltliche Rechtspflege (Art. 102f-102m E-AsylG): UNHCR begrüsst ausdrücklich die in den Artikeln 102f ff. vorgesehene umfassende unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung. UNHCR empfiehlt dabei, etwaige Präferenzen der asylsuchenden Person, insbesondere bei geschlechtsspezifischen Fluchtgründen, bei der Zuweisung zu berücksichtigen. In der Praxis ist von grosser Bedeutung, dass auch in einem, möglicherweise abgelegenen, besonderen Zentrum oder Wartezentrum die Asylsuchenden jederzeit und in einer effektiven Art und Weise mit Beratung und Rechtsvertretung Kontakt aufnehmen können. Dazu gehört die Möglichkeit eines kurzfristig anberaumten persönlichen Gesprächs.

Ferner möchte UNHCR angesichts der höchsten Rechtsgüter, die im Asylverfahren betroffen sind, anregen, dass eine hinreichende Expertise in Asylfragen gefordert wird, insbesondere auch wenn eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt einer asylsuchenden Person als Rechtsvertretung zugewiesen wird (bspw. entsprechende Weiterbildungen als Massnahme der Qualitätssicherung gemäss Art. 102i Abs. 4 E-AsylG).

UNHCR möchte betonen, dass das Risiko einer fehlerhaften Weiterleitung der Zustellung und Eröffnung von Entscheiden und Mitteilungen zwischen Leistungserbringer und Rechtsvertretung nicht zu Lasten der asylsuchenden Person gehen darf (Art. 102j E-AsylG). Die Möglichkeit der Rechtsvertretung, die Beschwerdeeinreichung bei Aussichtslosigkeit zu verweigern (Art. 102h Abs. 4 E-AsylG) scheint angesichts des damit verbundenen Präjudizes und der kurzen Beschwerdefrist mit dem in Art. 29 ff. Bundesverfassung und Art. 13 EMRK garantierten Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf sowie darüber hinaus mit standesrechtlichen Bestimmungen bei zugewiesener Rechtsvertretung kaum zu vereinbaren.

Beschwerdeverfahren und -fristen (Art. 108 ff. E-AsylG): Um dem Prinzip des effektiven Rechtsschutzes (Art. 29 ff. Bundesverfassung; Art. 13 EMRK) – nicht nur „*effective in law*“, sondern auch „*available in practice*“ zu genügen – empfiehlt UNHCR die Beschwerdefristen im Asylverfahren bei 30 Tagen und die Nachfrist für eine Beschwerdeverbesserung nicht zu kürzen. Arbeitstage anstatt Kalendertage wären im Hinblick auf den zum Teil erschwerten faktischen Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung wünschenswert. Generell empfiehlt UNHCR zur Absicherung des Rechts auf einen effektiven Rechtsbehelf, allen Asylsuchenden unentgeltliche Rechtsvertretung in der Beschwerdeinstanz zur Verfügung zu stellen, auch im erweiterten Verfahren, einschliesslich Dublin-Verfahren. UNHCR begrüsst die vorgesehene Durchführung von Instruktionsmassnahmen, insbesondere mündlichen Anhörungen im Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die im beschleunigten Verfahren oder im Dublin-Verfahren getroffen worden sind, sowie die Möglichkeit der mündlichen Urteilseröffnung. Beide Aspekte sollten auf Beschwerdeverfahren gegen Entscheide, die im erweiterten Verfahren getroffen worden sind, ausgeweitet werden.

Wiedererwägung- und Mehrfachgesuche (Art. 111b und Art. 111c AsylG): Nicht nur neue Entwicklungen im Herkunftsland und exilpolitische Tätigkeit, sondern auch Traumata, sprachliche Schwierigkeiten oder alters-, geschlechts- oder kulturell bedingte Elemente können dazu führen, dass nicht alle asylrelevanten Aspekte in einem früheren Asylgesuch vollständig vorgebracht wurden. Da die meisten dieser Ereignisse innerhalb jedweden Zeitrahmens vorfallen können, empfiehlt UNHCR eindringlich von einer Befristung der Möglichkeit, ein Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuch einzubringen, abzusehen. UNHCR empfiehlt in jedem Fall eines Wiedererwägungs- oder Mehrfachgesuchs, das sich nicht ausschliesslich auf Gründe stützt, die bereits zuvor vorgebracht wurden, eine mündliche Anhörung der betroffenen Person durchzuführen, in welcher diese die Gründe für das Gesuch erläutern kann.

Haftgründe (Art. 76 Abs. 1 Bst. b E-AuG): Haft kann immer nur als *ultima ratio* vorgesehen werden, und muss im Einzelfall notwendig und verhältnismässig sein. In dieser Hinsicht wird eine Überprüfung der Konsistenz sämtlicher Haftbestimmungen und ihrer Vereinbarkeit mit den für die Schweiz verbindlichen völker- und europarechtlichen Vorgaben angeregt.