



**Bundesamt für Migration**

**Stabsbereich Recht**

**zhd. Favre/Schaer**

**Quellenweg 6**

**3003 Bern**

## **Vernehmlassung zur Übernahme, Umsetzung und vorzeitigen Anwendung der Dublin III und Eurodac-Verordnung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

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

### **1 Grundsätzliche Bemerkungen**

Die SP Schweiz beurteilt die auf dem Dublinabkommen basierende Zusammenarbeit der Europäischen Staaten im Asylbereich grundsätzlich als positiv. Es ist unübersehbar, dass das Abkommen für die Schweiz ausgesprochen positive Effekte hat, auch wenn kritisch hinzugefügt werden muss, dass die im Abkommen derzeit festgehaltene Art der Zuständigkeitsverteilung sich auf Dauer nicht wird halten lassen – zu sehr werden die Mittelmeeranrainerstaaten mit den Problemen alleine gelassen. Dennoch steht es für die SP ausser Frage, dass es richtig und wichtig ist, das Abkommen weiterzuführen und weiterzuentwickeln. Unter dieser Prämisse hat die Schweiz keine Wahl, ob sie die beiden Verordnungsnovellen übernehmen will. Die SP Schweiz unterstützt die Übernahme der Verordnungen und auch die vorläufige Anwendung von Dublin III aber nicht nur unter dem Gesichtspunkt der grundsätzlichen Weiterführung des Dublinabkommens, sondern auch als Korrektiv zu einigen Bestimmungen der letzten Asylrechtsrevision, die deutlich übers Ziel hinausgeschossen sind. Dass diese jetzt bereits vor ihrem Inkrafttreten wieder revidiert werden müssen, damit internationale Minimalvorgaben eingehalten werden können, zeigt deutlich, wie restriktiv das Schweizerische Asylrecht zwischenzeitlich geworden ist und wie unseriös schnellschussartig die bürgerliche Mehrheit im Parlament bei der letzten Revision vorgegangen ist. Die SP Schweiz ist deshalb über die Dublin III Verordnung sehr erfreut.

Im Folgenden nimmt die SP Schweiz zu der geplanten Anpassungen im AuG und AsylG sowie zu einigen Anwendungsaspekten der direkt anwendbaren Bestimmungen der beiden Verordnungen Stellung. Sie lehnt sich dabei weitestgehend an die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH an.

## 2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

### 2.1 Grundsätzliche Bemerkung zur Inhaftierung im Dublin-Verfahren

Es ist sehr zu begrüßen, dass die revidierte Dublin-III-VO nun für die Umsetzung der Dublin-Verfahren explizit in Art. 28 Abs. 1 Dublin-III-VO festhält, dass eine Inhaftierung allein aufgrund der Tatsache, dass eine Person sich in einem Dublin-Verfahren befindet, nicht zulässig ist. Dies entspricht auch den Vorgaben der Richtlinie 2013/33/EU<sup>1</sup> (Aufenthaltsrichtlinie, ARL), die in Art. 8 Abs. 1 das gleiche Grundprinzip statuiert. Die Dublin-III-VO schiebt damit einer systematischen Inhaftierung zur Sicherstellung von Dublin-Überstellungen einen Riegel. Dies ist mehr als gerechtfertigt, da sich die Betroffenen im Asylverfahren befinden und sich im Regelfall nichts haben zuschulden kommen lassen – abgesehen davon, dass sie in der Schweiz einen (weiteren) Asylantrag gestellt haben.

Auch die weitere Klarstellung in Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO, dass Haft nur dann zulässig ist, sofern nach einer Einzelfallprüfung der Verhältnismässigkeit kein milderes Mittel ersichtlich ist, um die Überstellung zu sichern, ist sehr zu begrüßen. Zwar gelten auch im Dublin-Verfahren die allgemeinen Haftgrundsätze gemäss Art. 5 EMRK und Rechtsprechung.<sup>2</sup> Dennoch erachtet die SP es als zentral, diesen wichtigen Grundprinzipien in der Praxis noch stärker Beachtung zu schenken. Dies umso mehr, als der erläuternde Bericht sehr lapidar die Behauptung aufstellt, mildere Massnahmen wie eine Ein- oder Ausgrenzung seien wenig wirksam.<sup>3</sup> Diese Feststellung erscheint angesichts der Zielsetzungen, welche die neuformulierte Dublin-Verordnung im Bereich der Haftanordnung verfolgt, wenig fundiert und ist so pauschal sicher nicht haltbar. Die Dublin-III-VO sieht gerade eine Prüfung alternativer Massnahmen im Einzelfall vor.

Aus diesen Erwägungen schliesst sich die SP der Forderung der SFH an und schlägt vor, den Gesetzestext entsprechend zu ergänzen und die Bedingungen für eine Inhaftnahme explizit zu nennen. Dies gilt sowohl für Vorbereitungs- als auch für Ausschaffungshaft.

### 2.2 Vorbereitungshaft (nArt. 75a AuG)

#### Vorschlag SFH und SP:

Ergänzung von Art. 75a Abs. 1

Die zuständige Behörde kann gemäss Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 die betroffene ausländische Person zur Sicherstellung der Wegweisung in den zuständigen Dublin-Staat in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass sich die betroffene Person der Durchführung der Wegweisung entziehen will (erhebliche Untertauchensgefahr), **sofern die Haft verhältnismässig ist und sich weniger einschneidende Massnahmen nicht wirksam anwenden lassen**, weil:

(...)

Streichen von Art. 75a Abs. 1 lit. b

<sup>1</sup> Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Abl. L 180/96, vom 29.06.2013, Aufenthaltsrichtlinie.

<sup>2</sup> EJPD, Erläuternder Bericht, S. 18.

<sup>3</sup> EJPD, Erläuternder Bericht, S. 18.

Sofern Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO die Inhaftierung nur «zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren» erlaubt, stellt sich grundsätzlich die Frage, ob unter diesen Voraussetzungen überhaupt inhaftiert werden darf, bevor die Zuständigkeit eines anderen Dublin-Mitgliedstaates feststeht. Grundsätzlich ist die SP der Ansicht, dass die Vorbereitungshaft, wie sie neu in nArt. 75a AuG skizziert wird, nur mit äusserster Zurückhaltung angewendet werden darf, nämlich nur dann, wenn real eine erhebliche Fluchtgefahr besteht und kein milderes Mittel greift und die Haftanordnung im Einzelfall daher verhältnismässig ist. Die haftanordnende Behörde wird diesen Beweis führen und insbesondere darlegen müssen, wie sich die Fluchtgefahr manifestiert und warum mildere Massnahmen im Einzelfall nicht greifen. Somit wäre sichergestellt, dass Haft auch in den Konstellationen von nArt. 75a Abs. 1 lit. a oder b AuG nur bei zusätzlich vorliegender erheblicher Fluchtgefahr angeordnet werden darf. Darauf weist richtigerweise auch der erläuternde Bericht hin.<sup>4</sup>

Die SP hält es für unzulässig, wenn aus dem blossen Verneinen eines früheren Aufenthalts in einem anderen Dublin-Mitgliedstaat bereits auf das Vorliegen einer Fluchtgefahr geschlossen wird. Weil dieses Kriterium wenig tauglich ist und nun ohnehin eine Einzelfallprüfung wird stattfinden müssen, schlägt die SP vor, diesen Absatz zu streichen. Auch die Vorgaben der Aufenthaltsrichtlinien in Art. 8 ARL sehen dieses Kriterium für die Inhaftierung von Asylsuchenden nicht vor.

## 2.3 Fristen für Gesuch, Antwort und Überstellung bei Personen in Haft

### Vorschlag SFH und SP:

Änderung von Art. 75a Abs. 2

~~Reicht die ausländische Person ein Asylgesuch ein, darf die Haft nach Absatz 1:~~

### Die Haft nach Absatz 1 darf:

- a. ab Einreichung des Asylgesuches **oder, falls kein Asylgesuch eingereicht wird, ab Erhalt der Eurodac-Treffermeldung oder ab Feststellung, dass ein anderer Dublin-Staat für die betreffende ausländische Person zuständig sein könnte**, bis zur Stellung des Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuchs (Art. 21, ~~und 23 und 24~~ Verordnung (EU) Nr. 604/2013) an den möglichen zuständigen Dublin-Staat gemäss Artikel 28 Absatz 3 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 höchstens einen Monat dauern;
- b. ab Eingang des Aufnahme oder Wiederaufnahmegesuchs (Art. 21, ~~und 23 und 24~~ Verordnung (EU) Nr. 604/2013) beim möglichen zuständigen Dublin-Staat bis zur Antwort auf dieses Gesuch gemäss Artikel 28 Absatz 3 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 höchstens zwei Wochen dauern.

### Vorschlag SFH und SP:

Streichen von Art. 75a Abs. 3 und 4 AuG

Art. 28 Abs. 3 Dublin-III-VO enthält das Prinzip, dass Haft im Dublin-Verfahren so kurz wie möglich sein soll und regelt entsprechend neu die Fristen für eine Inhaftierung. Dabei unterscheidet Art. 28 Dublin-III-VO nicht zwischen Personen, die im zweiten Dublin-Mitgliedstaat ein Asylgesuch gestellt haben und solchen, die dort kein Gesuch gestellt haben. Die Bestimmung befindet sich in einem

<sup>4</sup> EJPD, Erläuternder Bericht, S. 18f.

eigenen Abschnitt V zur Haft und bezieht sich daher auf alle Konstellationen des Dublin-Verfahrens, in denen eine Überstellung sichergestellt werden soll.

Die SP sieht keinen Grund, warum nun bei der Umsetzung im Schweizer Recht von diesem Prinzip abgewichen werden soll. Die kürzeren Fristen bei Personen in Haft bezwecken eine Beschleunigung des Verfahrens, um eine unnötig lange Haftdauer zu verhindern. Dementsprechend kann auch ein Staat, der eine Person wegen illegalen Aufenthalts in Haft nimmt, eine dringende Antwort des mutmasslich zuständigen Mitgliedstaats anfordern (Art. 21 Abs. 2 Dublin-III-VO). Auch dies bezweckt eine Beschleunigung. Es ist nicht ersichtlich, warum Personen, die in der Schweiz kein Asylgesuch gestellt haben, anders behandelt werden sollen. Die SP fordert eine entsprechende Anpassung, so dass die verkürzte Haft-Dauer für alle Dublin-Fallkategorien zur Anwendung kommt. So wird die Regelung einheitlicher und zudem auch übersichtlicher und einfacher. Eine abgestufte Fristenregelung könnte auch zu Problemen führen, sofern andere Staaten Art. 28 Dublin-III-VO anders auslegen und sämtliche dem Dublin-Verfahren unterliegende Personen gleich behandeln. Dies wäre kaum praktikabel.

## 2.4 Ausschaffungshaft (Art. 76a nAuG)

### 2.4.1 Haftvoraussetzungen

#### Vorschlag SFH und SP:

Änderung von Art. 76a Abs. 1 lit. b

- b. in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen gemäss Art. 75a Absatz 1 befürchten lassen, dass sich die betroffene Person der Durchführung der Weg- oder Ausweisung entziehen will (**erhebliche Untertauchensgefahr**), **sofern die Haft verhältnismässig ist und sich weniger einschneidende Massnahmen nicht wirksam anwenden lassen.**

Analog zur Vorbereitungshaft in nArt. 75a Abs. 1 AuG soll auch hier der Wortlaut von Art. 28 Dublin-III-VO übernommen werden in Bezug auf die Haftvoraussetzungen. Das Verneinen einer Asylgesuchstellung, eines Visums oder eines Aufenthaltstitels in einem anderen Mitgliedstaat ist kein geeignetes Kriterium, um von Untertauchensgefahr auszugehen. Da wir vorschlagen, nArt. 75a Abs. 1 lit. b AuG zu streichen (siehe 2.2), würde dieses Kriterium auch nicht für nArt. 76a Abs. 1 lit. a und b AuG gelten, die auf nArt. 75 Abs. 1 AuG verweisen.

### 2.4.2 Haftüberprüfung (nArt. 80a AuG)

#### Vorschlag SFH und SP:

Änderung von Art. 80a Abs. 5

Wurde die Ausschaffungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens (Art. 76a) gemäss Absatz 2 Buchstabe b im Kanton, welchem die ausländische Person zugewiesen wurde, eröffnet, wird die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft ~~auf Antrag der inhaftierten Person~~ **von Amtes wegen** durch eine richterliche Behörde ~~in einem schriftlichen Verfahren~~ **aufgrund einer mündlichen Verhandlung** überprüft. Diese Überprüfung kann jederzeit beantragt werden.

nArt. 80a Abs. 3 AuG sieht eine Überprüfung von Amtes wegen und aufgrund einer mündlichen Verhandlung vor. Es ist nicht ersichtlich, warum die Haftüberprüfung bei Dublin-Fällen im Kanton nur auf Antrag der betroffenen Person und in einem schriftlichen Verfahren geprüft werden soll. Zwecks Gleichbehandlung schlägt die SP in sämtlichen Konstellationen eine Überprüfung von Amtes wegen und aufgrund einer mündlichen Verhandlung vor.

### 2.4.3 Beschleunigungsgebot

#### Vorschlag SFH und SP:

Ergänzung von Art. 80a: neuer Abs. 7<sup>bis</sup>

**7<sup>bis</sup> Die Haft hat so kurz wie möglich zu sein und nicht länger zu sein, als bei angemessener Handlungsweise notwendig ist, um die erforderlichen Verwaltungsverfahren mit der gebotenen Sorgfalt durchzuführen, bis die Überstellung gemäss der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 durchgeführt wird.**

Die SP schlägt vor, bezüglich Haftdauer den Wortlaut der Dublin-III-VO zu übernehmen. So wird das Beschleunigungsgebot speziell für das Dublin-Verfahren explizit im Ausländergesetz verankert.

### 2.4.4 Haftbedingungen und Garantien

Art. 28 Abs. 4 Dublin-III-VO verweist bezüglich Haftbedingungen und Garantien auf die Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie (ARL)<sup>5</sup>. Diese Richtlinie ist für die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied zwar grundsätzlich nicht bindend. Wenn die für sie verbindliche Dublin-III-VO jedoch konkret auf klar bestimmte Normen der Richtlinie verweist, werden diese auch für die Schweiz verbindlich.<sup>6</sup> Somit müssen die in Art. 9 bis 11 ARL enthaltenen Voraussetzungen auch für die Schweizer Haft eingehalten werden. Dazu gehört insbesondere die Gewährleistung des Zugangs zu unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung (Art. 9 Abs. 6 ARL), die Trennung der Administrativhäftlinge von gewöhnlichen Strafgefangenen sowie die Trennung von Asylsuchenden von anderen Drittstaatsangehörigen (Art. 10 Abs. 1 ARL), der Zugang zu frischer Luft (Art. 10 Abs. 2 ARL) und die systematische Information über Rechte und Pflichten (Art. 10 Abs. 5 ARL). Die Bedürfnisse von verletzlichen Personen sind besonders zu berücksichtigen: Die Gesundheit, auch die psychische Gesundheit, ist ein vorrangiges Anliegen und es muss regelmässige Überprüfungen und Unterstützung dieser Personen geben (Art. 11 Abs. 1 ARL). Kinder und Jugendliche sollen in der Haft Zugang zu Bildungsleistungen haben. Minderjährige dürfen nur im äussersten Fall in Haft genommen werden, wenn mildere Massnahmen nicht wirksam sind. Die Haft darf nur für den kürzest notwendigen Zeitraum angeordnet werden. Das Kindeswohl ist ein vorrangiges Anliegen, und Kinder in Haft müssen Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschliesslich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten haben (Art. 11 Abs. 2 ARL). Unbegleitete Minderjährige (UMA) dürfen nur in Ausnahmefällen inhaftiert werden, und alle Anstrengungen müssen unternommen werden, um sie so schnell wie möglich aus der Haft zu entlassen. Den altersgemässen Bedürfnissen muss Rechnung getragen werden, und die UMA müssen von Erwachsenen getrennt untergebracht werden (Art. 11 Abs. 3 ARL). Familien in Haft müssen gesondert untergebracht werden, mit einem angemessenen Mass an Privatsphäre (Art. 11 Abs. 4 ARL).

---

<sup>5</sup> Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

<sup>6</sup> Constantin Hruschka, Klarere Abläufe und gestärkte Verfahrensrechte – eine erste Einschätzung der Neufassung der Dublin-II-Verordnung, in: Alberto Achermann et al., Jahrbuch für Migrationsrecht 2012/2013, S. 208.

## 2.5 Änderungen im Asylgesetz aufgrund der Dublin-III-VO

### Vorschlag SP:

#### Änderung von Art. 107a

<sup>1</sup> Die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid bei einem Gesuch von einer asylsuchenden Person, die in einen Staat ausreisen kann, der aufgrund eines Staatsvertrags für die Durchführung des Asyl- und Wegweisungsverfahrens zuständig ist, hat ~~keine~~ aufschiebende Wirkung.

~~<sup>2</sup> Die asylsuchende Person kann innerhalb der Beschwerdefrist die Gewährung der aufschiebenden Wirkung beantragen.~~

<sup>2</sup> Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet innerhalb von fünf Tagen nach Eingang der Beschwerde über die Aufrechterhaltung der aufschiebenden Wirkung. ~~Wird die aufschiebende Wirkung innerhalb von fünf Tagen nicht gewährt, kann die Wegweisung vollzogen werden.~~

Art. 27 Abs. 3 Dublin-III-VO stellt den Mitgliedstaaten drei Varianten zur Auswahl bezüglich der Gewährung aufschiebender Wirkung. Die aktuell geltende Regelung in Art. 107a AsylG entspricht der dritten Variante gemäss Art. 27 Abs. 3 lit. c Dublin-III-VO. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung zur Asylgesetzrevision wurde eine Änderung angenommen, wonach die aufschiebende Wirkung nur noch beantragt werden kann, wenn eine konkrete Gefährdung im zuständigen Dublin-Staat besteht. Diese Bestimmung wird am 1. Januar 2014 in Kraft treten. Ein solcher Wortlaut widerspricht jedoch Art. 27 Dublin-III-VO<sup>7</sup>. Dass der Bundesrat bei der deshalb notwendigen Neufassung der Bestimmung wiederum die für die Asylsuchenden ungünstigste Variante gewählt hat, ist im Sinne der einleitenden grundsätzlichen Bemerkungen äusserst bedauerlich.

Zur Gewährung einer effektiven Beschwerdemöglichkeit schlägt die SP deshalb vor, automatisch die aufschiebende Wirkung zu gewähren, wie dies Art. 27 Abs. 3 Dublin-III-VO ebenfalls ermöglicht.

Gleichzeitig besteht ein hohes Interesse daran, Dublinentscheide rasch vollziehen zu können und die Einreichung einer Beschwerde nicht zur reinen Verlängerung des Aufenthalts attraktiv zu machen. Die heutige Ordnungsfrist für das Bundesverwaltungsgericht soll deshalb aufrecht erhalten werden. Gestrichen werden muss der unsägliche letzte Satz von Art. 107a (heutige Fassung – neu wieder vorgesehen in Abs. 3) der die Konsequenzen einer Verletzung der Ordnungsfrist durch das Bundesverwaltungsgericht die Asylsuchenden tragen lassen würde und damit gesetzgeberisch völlig verfehlt ist.

---

<sup>7</sup> EJPD, Erläuternder Bericht, S. 24.

## **2.6 Weitere Änderungen der Dublin-III-VO**

Die Dublin-III-VO ist direkt bindend und direkt anwendbar in der Schweiz. Daher erfordern die meisten Neuerungen keine Umsetzung im nationalen Recht. Trotzdem soll in der Folge zu den wichtigsten weiteren Änderungen Stellung genommen werden, welche die Schweiz ab 1. Januar 2014 in Dublin-Verfahren berücksichtigen muss.

### **2.6.1 Anwendungsbereich: Personen mit subsidiärem Schutz**

Die EU verwendet neu den Begriff des internationalen Schutzes und stellt damit anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz weitgehend gleich (siehe Erwägungsgrund 10 Dublin-III-VO). Gemäss Dublin-III-VO fallen somit Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat den Status des subsidiären Schutzes geniessen, neu nicht mehr unter die Dublin-Verordnung. Ab 1. Januar 2014 werden diese Personen (wie bereits heute anerkannte Flüchtlinge) stattdessen nach bilateralen Rückübernahmeabkommen überstellt. In der Schweiz fallen sie neu unter den Nicht-eintretenstatbestand des sicheren Drittstaates. Ungeklärt ist, inwiefern Personen mit vorläufiger Aufnahme in der Schweiz unter den EU-Begriff des subsidiären Schutzes fallen. Zwecks Klarheit und Praktikabilität schlägt die SP vor, sämtliche Personen mit vorläufiger Aufnahme in der Schweiz unter den Begriff des subsidiären beziehungsweise internationalen Schutzes zu subsumieren.<sup>8</sup>

Neu ist die Anwesenheit von Familienangehörigen mit internationalem Schutz in einem anderen Mitgliedstaat ein Zuständigkeitskriterium (Art. 9 Dublin-III-VO). Bisher galt dies nur für anerkannte Flüchtlinge. Mit der Gleichstellung sämtlicher Personen mit internationalem Schutz wurde dies auch auf Personen mit subsidiärem Schutz ausgeweitet. Auch hier schlägt die SP der Klarheit und Praktikabilität halber vor, dass sämtliche Familienangehörigen mit vorläufiger Aufnahme in der Schweiz unter den Begriff des subsidiären beziehungsweise internationalen Schutzes subsumiert werden. Wenn eine asylsuchende Person also einen Familienangehörigen hat, der in der Schweiz vorläufig aufgenommen ist, würde dies zur Zuständigkeit der Schweiz für das Asylverfahren führen.

### **2.6.2 Persönliches Gespräch und Informationsrechte**

Art. 4 Dublin-III-VO stärkt die Informationsrechte der Asylsuchenden im Dublin-Verfahren. Demnach muss die Person in einer ihr verständlichen Sprache informiert werden über die Ziele und Anwendung der Dublin-III-VO, die Folgen einer weiteren Antragsstellung in einem anderen Mitgliedstaat oder des Umzugs in einen anderen Mitgliedstaat, die Zuständigkeitskriterien, das Verfahren, die Dauer sowie die Möglichkeit, Angaben über die Anwesenheit von Angehörigen in anderen Mitgliedstaaten zu machen. Das Recht auf Information umfasst weiter die Rechtsmittelbelehrung und Datenschutzfragen. Die Kommission erstellt ein gemeinsames Merkblatt sowie ein spezielles Merkblatt für UMA.

Die Dublin-III-VO sieht im Regelfall ein persönliches Gespräch mit den Asylsuchenden vor (Art. 5 Dublin-III-VO). Das Gespräch soll nicht nur der Zuständigkeitsbestimmung dienen, sondern auch sicherstellen, dass die asylsuchende Person die ihm bereitgestellten Informationen richtig verstanden hat. Das Gespräch wird zeitnah geführt und in einer der asylsuchenden Person verständlichen Sprache (falls notwendig mit Dolmetscher). Vertraulichkeit muss gewährleistet sein, und das Gespräch muss von einer dafür qualifizierten Person durchgeführt werden. Von dem Gespräch wird eine schriftliche Zusammenfassung der wesentlichen Angaben erstellt. Die asylsuchende Person und/oder deren Rechtsvertretung hat zeitnah Zugang dazu. Für die Schweiz bedeutet dies, dass künftig auch im Dublin-Verfahren grundsätzlich eine mündliche Anhörung vor dem Bundesamt für Migration durchgeführt werden muss. Angesichts der zahlreichen umfangreichen Informationen, die

---

<sup>8</sup> So auch: Hruschka, Jahrbuch für Migrationsrecht 2012/2013, S. 203.

im Gespräch behandelt werden müssen (darunter fallen auch allfällige Mängel im zuständigen Dublin-Mitgliedstaat), schlägt die SP vor, eine Anhörung im Sinne von Art. 29 AsylG durchzuführen. Die Befragung zur Person kann den Anforderungen an das persönliche Gespräch gemäss Art. 5 Dublin-III-VO zu wenig gerecht werden.

Art. 5 Abs. 2 Dublin-III-VO erlaubt den Mitgliedstaaten, ausnahmsweise auf das persönliche Gespräch zu verzichten. Dies ist nur möglich, wenn die asylsuchende Person flüchtig ist oder nach Erhalt der Informationen gemäss Art. 4 Dublin-III-VO bereits die sachdienlichen Angaben gemacht hat, so dass der zuständige Mitgliedstaat auf andere Weise bestimmt werden kann. Die asylsuchende Person muss Gelegenheit haben, vor dem Überstellungsentscheid alle weiteren relevanten sachdienlichen Informationen vorzulegen. Diese Ausnahme darf auf keinen Fall zur Aushöhlung des Grundsatzes führen, ein mündliches Gespräch durchzuführen. Nur in Ausnahmefällen ist auf das persönliche Gespräch zu verzichten, wobei Asylsuchende jederzeit Gelegenheit haben müssen, zusätzliche wichtige Informationen einzureichen.

### **2.6.3 Rechtsschutz**

Gemäss Art. 27 Abs. 5 Dublin-III-VO stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die betreffende Person rechtliche Beratung und wenn nötig sprachliche Hilfe in Anspruch nehmen kann. Nach Art. 27 Abs. 6 Dublin-III-VO stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die rechtliche Beratung auf Antrag unentgeltlich gewährt wird, wenn die betreffende Person die Kosten nicht selbst tragen kann. Dabei können die Mitgliedstaaten vorsehen, keine günstigere Behandlung als für Staatsangehörige in Fragen der rechtlichen Beratung im Allgemeinen zu gewähren. Auch kann von der unentgeltlichen rechtlichen Beratung und Vertretung abgesehen werden, wenn die zuständige Behörde oder das Gericht dem Rechtsbehelf keine greifbaren Erfolgsaussichten einräumt. Gegen die Nichtgewährung der unentgeltlichen Beratung und Vertretung durch eine andere Stelle als ein Gericht muss ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung stehen. Der Zugang darf nicht willkürlich eingeschränkt werden.

Der Grundsatz, dass der Staat effektiven Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung gewähren muss, muss im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision bezüglich Rechtsschutz berücksichtigt werden. Heute sind Dublin-Verfahren von den erleichterten Vorgaben des neuen 110a ASyLG, der eine Spezialregelung für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Asylverfahren enthält, explizit ausgenommen, nArt. 110a Abs. 2 ASyLG. Zwar ist richtig, dass viele Dublin-Verfahren unproblematisch sind. Die Fälle jedoch, in denen eine Beschwerde angezeigt ist, sind in der Regel komplex, da neben dem nationalen Recht auch die Rechtsprechung der europäischen Gerichte berücksichtigt werden müssen und sich anspruchsvolle Auslegungsfragen stellen – auch in Hinblick auf die Berücksichtigung der Vorgaben des europäischen Asylacquis. Eine Anpassung wäre angezeigt.

### **2.6.4 Verfahrensgarantien für Minderjährige**

Art. 6 Abs. 2 Dublin-III-VO schreibt vor, dass UMA im Dublin-Verfahren von einer Vertretung mit entsprechenden Qualifikationen und Fachkenntnissen vertreten und unterstützt werden, um zu gewährleisten, dass dem Kindeswohl Rechnung getragen wird. In der Schweiz ist für UMA die sogenannte Vertrauensperson vorgesehen (Art. 17 Abs. 3 ASyLG, Art. 7 ASyIV 1). Die Vorgaben auf Bundesebene gehen jedoch nicht weit, dementsprechend variiert die Umsetzung in den Kantonen erheblich. Rolle, Qualifikation und Engagement der Vertrauenspersonen sind sehr unterschiedlich, und nicht in allen Kantonen ist gewährleistet, dass UMA ausreichend unterstützt und dem Kindeswohl genügend Rechnung getragen wird. Angesichts der Vorgaben von Art. 6 Abs. 2 Dublin-III-VO fordert die SP klarere Vorgaben auf Bundesebene zu den Anforderungen an die Vertrauensperson.

Da die Dublin-III-VO zudem eine Vertretung und Unterstützung während des gesamten Dublin-Verfahrens fordert, ist für sämtliche UMA im Dublin-Verfahren von Beginn an eine Vertrauensperson einzusetzen. Eine Einschränkung auf entscheidungsrelevante Verfahrensschritte im Empfangszentrum



oder am Flughafen sowie das Verfahren im Kanton gemäss Art. 17 Abs. 3 AsylG ist nicht zulässig. Das BVGer hat in einem Grundsatzurteil vom 21. September 2011 klargestellt, dass UMA im Dublin-Verfahren bereits bei der Befragung zur Person durch eine Vertrauensperson vertreten werden müssen, weil dies einen entscheiderelevanten Verfahrensschritt darstelle.<sup>9</sup> Mit Dublin III müsste die Vertrauensperson schon ab dem Stellen des Asylgesuchs eingesetzt werden.

Weiter müssen Personen, die Gesuche von UMA bearbeiten, entsprechend geschult sein und laufend weiter geschult werden (Art. 6 Abs. 4 Dublin-III-VO). Um dieser Anforderung gerecht zu werden, sind die Sachbearbeitenden des BFM verstärkt zu den besonderen Bedürfnissen minderjähriger Asylsuchender zu schulen.

### **2.6.5 Übermittlung von Informationen vor Überstellung**

Art. 31 und 32 Dublin-III-VO verpflichten die Mitgliedstaaten, vor einer Überstellung relevante Informationen an den zuständigen Mitgliedstaat zu übermitteln. Diese Informationen betreffen insbesondere medizinische Bedürfnisse, aber auch Kontaktangaben von Familienangehörigen und Verwandten, bei Minderjährigen Angaben zur Schulbildung sowie eine Bewertung des Alters.

Vor allem die Übermittlung von Informationen zur Gesundheitssituation und allfällig notwendiger medizinischer Behandlung ist extrem wichtig. Bisher wurden solche Informationen gemäss Rückmeldungen verschiedener NGOs und Behörden in Italien oft unzureichend übermittelt, so dass die Behörden am Empfangsort nicht auf die spezifischen Bedürfnisse verletzlicher Personen vorbereitet waren. Insofern sind die entsprechenden Bestimmungen der Dublin-III-VO zu begrüßen. Die Schweizer Behörden müssen den Behörden des zuständigen Mitgliedstaats rechtzeitig die medizinischen Bedürfnisse und weitere relevante Informationen übermitteln.

## **2.7 Weitere Änderungen der Eurodac-VO – insbesondere Datenmarkierung bei Anerkennung internationalen Schutzes**

Die revidierte Eurodac-VO ist direkt bindend und direkt anwendbar in der Schweiz. Daher erfordern die meisten Neuerungen keine Umsetzung im nationalen Recht. Trotzdem soll in der Folge zu der aus Sicht der SP wichtigsten Änderung – der Datenmarkierung bei Anerkennung internationalen Schutzes – Stellung genommen werden.

Heute werden die Daten von Personen, die in einem Mitgliedstaat als Flüchtlinge anerkannt werden, im Eurodac-System gesperrt. Neu werden diese Daten nicht mehr gesperrt, sondern markiert. Aufgrund der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf sämtliche Personen mit internationalem Schutz gilt dies nun sowohl für anerkannte Flüchtlinge als auch für Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird. Dies bedeutet, dass neu auch deren Daten im Eurodac-System abrufbar sind. Zudem ist aufgrund der Markierung der Status der Person klar aus dem System ersichtlich. Dies soll eine Weiterwanderung von Personen mit anerkanntem Schutz, sogenanntes «asylum shopping», verhindern.

Hierzu ist folgendes anzumerken: Die Aufnahmebedingungen in den Dublin-Mitgliedstaaten variieren sehr stark. In einigen Staaten wie z.B. Italien, Malta und Griechenland leiden Asylsuchende unter teilweise unmenschlichen Lebensbedingungen. Dies gilt auch für Personen, denen in dem betreffenden Staat ein internationaler Schutzstatus gewährt wird. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation und häufig fehlender staatlicher Unterstützung haben sie kaum Zukunftsperspektiven, sich im Aufnahmestaat langfristig eine neue Lebensgrundlage aufzubauen. Gleichzeitig wird ihnen verunmöglicht, in ein anderes europäisches Land umzuziehen, wo sie allenfalls mehr

---

<sup>9</sup> BVGE 2011/23.

Integrationschancen hätten. Dies wird nun mit der Markierung der Daten von international Schutzberechtigten im Eurodac-System noch verstärkt. Die Betroffenen sitzen somit im ersten Aufnahmestaat fest und sind unter Umständen gezwungen, auf unbestimmte Zeit unhaltbare Lebensbedingungen zu tolerieren. Dies steht nicht im Einklang mit Sinn und Zweck der Gewährung internationalen Schutzes. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, Schutzberechtigten Mobilität innerhalb des Dublin-Raumes zu gewähren. Dies fordert auch UNHCR.<sup>10</sup>

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Dublin-III-VO und der neuen Eurodac-VO auf Personen mit subsidiärem Schutz sowie die Markierung der Daten wird dazu führen, dass mehr Personen nach bilateralen Rückübernahmeabkommen und weniger nach dem Dublin-System überstellt werden. Bilaterale Rückübernahmeabkommen berücksichtigen die Rechte und Interessen der betroffenen Einzelpersonen oft weniger, sie sehen beispielsweise anders als die Dublin-III-VO keine Zusammenführung mit auch weiter entfernten Verwandten vor.<sup>11</sup> Auch enthalten diese Abkommen keine klar geregelten Fristen für Aufnahmegehesuche, Antworten und Überstellung wie die Dublin-III-VO. Vor diesem Hintergrund muss unbedingt sichergestellt werden, dass die individuellen Rechte und Interessen der Betroffenen auch bei Überstellungen gemäss Rückübernahmeabkommen gebührend berücksichtigt werden.

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

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat  
Präsident



Carsten Schmidt  
Politischer Fachsekretär

---

<sup>10</sup> UNHCR, [Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, März 2009, S. 30](#):

<sup>11</sup> Heiko Habbe: Die neue EURODAC-Verordnung, in: Informationsverbund Asyl & Migration, Neuregelungen im EU-Flüchtlingsrecht, Beilage zum Asylmagazin 7-8/2013, S. 43.