



CH-3003 Bern
NKVF

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

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: NKVF

Bern, den 23. April 2018

Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend den Verordnungsentwurf des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD Verordnung oder EJPD VO).

Die Kommission begrüsst, dass der Entwurf detaillierte Vorgaben im Zusammenhang mit der Unterbringung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen vorsieht. Sie äussert sich im Folgenden zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs, welcher aus ihrer Sicht eines Kommentars bedürfen:

Zu Artikel 2 Zutritt zu den Zentren des Bundes und den Unterkünften an den Flughäfen

Abs. 2

Die Kommission begrüsst eine ausdrückliche und umfassende Regelung betreffend Gewährung des Zutritts zu den Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen. Grundsätzlich sind diese Orte gemäss Verordnung nicht öffentlich zugänglich. Uneingeschränkter Zutritt haben (neben den registrierten Bewohnerinnen und Bewohnern) vor allem Personen, die eine Aufgabe in den Bereichen Betreuung, Sicherheit und Rechtsschutz wahrnehmen oder einen gesetzlichen Auftrag erfüllen. Als positiv zu werten ist, dass neben Mitarbeitenden des SEM (lit. a) oder von Organisationen, die im Auftrag des SEM tätig sind (lit. b), sowie akkreditierten Seelsorgerinnen und Seelsorgern (lit. c) und Mitarbeitende der Leistungsträgerin gemäss Artikel 102f Absatz 2 AsylG (Rechtsberatungsstelle des Zentrums) (lit. d), externe Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter (lit. e) die gleiche Art des Zutritts erhalten sollen.



Die Kommission begrüsst zudem die ausdrückliche Erwähnung, dass Mitarbeitende von Organisationen mit einem gesetzlichen Auftrag einen ihrem Mandat entsprechenden Zutritt erhalten (lit. d).

Abs. 3

Die Verordnung sieht neu vor, dass das SEM auf Anfrage und unter Berücksichtigung der Privatsphäre und Schutzbedürftigkeit der Zentrumsbewohnerinnen und -bewohner weiteren Personen den Zutritt gewähren kann (Abs. 3). Die Kommission ist der Ansicht, dass zivilgesellschaftlichen Organisationen der Zutritt zu den Zentren grundsätzlich zu ermöglichen ist.¹ Die Privatsphäre und Schutzbedürftigkeit der Asylsuchenden sind legitime Interessen, die es beim Entscheid zu berücksichtigen gilt. Der Zutritt für zivilgesellschaftliche Akteure, die zum Beispiel zum Kontakt mit der Aussenwelt, zur Beschäftigung und Freizeitgestaltung beitragen, kann aber ebenso im Interesse der asylsuchenden Personen liegen. **Die Kommission empfiehlt deshalb, die Verordnungsbestimmung entsprechend zu ergänzen und bei der Umsetzung von Abs. 3 die Interessen der Asylsuchenden an Kontakten mit der Zivilgesellschaft gebührend zu berücksichtigen.**

Zu Artikel 3 Durchsuchungen und Abnahme von Gegenständen

Abs. 6

Die Kommission begrüsst, dass im Titel des Artikels neu nicht nur die Abnahme von Gegenständen, sondern auch die Durchsuchungen (von Personen) geregelt sind.

Die Kommission begrüsst grundsätzlich, dass Durchsuchungen nur von gleichgeschlechtlichem Sicherheitspersonal durchgeführt werden sollen. Bei der Durchsuchung von LGBTIQ-Personen² sollten diese das Geschlecht der durchsuchenden Person jedoch frei wählen können. Die Kommission weist ergänzend darauf hin, dass Durchsuchungen unter Wahrung der Privatsphäre von Blicken anderer Personen geschützt durchgeführt werden sollten. Sollte aufgrund eines konkreten Verdachts eine körperliche Durchsuchung (oberflächliche Leibesvisitation) unter den Kleidern angezeigt sein, sollte diese stets in zwei Phasen erfolgen. Weiter weist die Kommission darauf hin, dass intime Leibesvisitationen (Durchsuchungen von Körperöffnungen) nur aufgrund eines konkreten Verdachts und von einer medizinisch geschulten Fachperson durchgeführt werden sollten.

Die Kommission empfiehlt daher, Abs. 6 zu ergänzen und die Durchsuchungen stets unter Berücksichtigung geschlechterspezifischer Bedürfnisse (inklusive sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität) vorzunehmen.

¹ UNHCR, Neustrukturierung des Asylbereichs, UNHCR-Empfehlungen zur Unterbringung von Asylsuchenden in Bundesasylzentren, August 2017, S. 29; Eidgenössische Migrationskommission (EKM), Neustrukturierung des Asylbereichs, Empfehlungen der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM), 26. September 2017, S. 6 und Empfehlung 7, 9.

² Das Akronym stammt aus dem Englischen und beschreibt verschiedene Formen sexueller Orientierung und von Geschlechteridentität: Lesbian, Gay, Bisexual Transgender, Intersex, Queer.



Zu Artikel 4 Unterbringung und Betreuung

Abs. 1

Die Kommission begrüsst, dass nach Geschlechtern getrennte Schlafräume vorgesehen sind. Sie weist ergänzend darauf hin, dass auch den besonderen Bedürfnissen von LGBTIQ-Personen, älteren Menschen und anderen vulnerablen Personen nach Möglichkeit bei der Unterbringung (insbesondere Schlafräume und sanitäre Anlagen) Rechnung zu tragen ist.

Abs. 2

Die Kommission begrüsst, dass das Recht auf Familienleben durch die Einheit der Familie bei der Unterbringung gewahrt werden soll.

Abs. 3

Die Kommission begrüsst, dass den besonderen Bedürfnissen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMAs) und besonders schutzbedürftigen Personen in der neuen Regelung Rechnung getragen wird. Hingegen sollte nach Ansicht der Kommission auch das in den internationalen Vorgaben³ für UMAs zur Anwendung kommende Trennungsgebot, wonach Minderjährige von nicht nahverwandten Erwachsenen grundsätzlich in getrennten Schlafräumen unterzubringen sind, explizit erwähnt werden. Ausnahmen sind nur in Einzelfällen unter dem Gesichtspunkt des Kindeswohls zulässig. Falls nahe erwachsene Verwandte oder (voll- oder minderjährige) Geschwister bereits in der Schweiz leben oder sich auch im Asylverfahren befinden, sollte unter dem Prinzip der Einheit der Familie eine gemeinsame Unterbringung in den gleichen Räumlichkeiten die Regel sein.⁴

Zu Artikel 6 Zugang zur Gesundheitsversorgung

Die Kommission begrüsst die ausdrückliche Regelung über den Zugang zur medizinischen Grund- und zahnärztlichen Notversorgung. **Gestützt auf internationale und nationale Vorgaben⁵ regt sie ergänzend an, auch den Zugang zu psychiatrischer Versorgung sicherzustellen und Artikel 6 dahingehend zu ergänzen.**

Zu Artikel 11 Kommunikationsmittel

Die Kommission begrüsst die neue Praxis, wonach Asylsuchende und Schutzbedürftige ihre eigenen Mobiltelefone behalten können sowie die Absicht, deren Nutzung in der Hausordnung zu regeln.

³ Siehe insbesondere bei Freiheitsentzug: Art. 10 Abs. 2 lit. b UN-Pakt II; Art. 37 lit. c UN-KRK; CPT/Inf(2009)27, Ziff. 100; CPT, Factsheet Immigration detention, S. 9; Art. 11 Abs. 3 EU-Aufnahmerichtlinie; PACE Resolution 1810(2011), Ziff. 5.9; UNHCR, Diskussionspapier, 2000, Ziff. 18 und 44.

⁴ UNHCR, Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum (1997), paras 7.3 and 7.4.

⁵ Vgl. UN-Pakt I, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 zu Gesundheit (CESCR, General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health, 11 August 2000, E/C.12/2000/4), Ziff. 12, 18.



Zu Artikel 16 Ausgangsmodalitäten und Artikel 22 Anwesenheitspflicht

Die in Artikel 16 und 22 der Verordnung formulierten Ausgangsmodalitäten bzw. Anwesenheitspflichten stellen eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit der asylsuchenden Personen dar. Damit eine solche Einschränkung menschenrechtskonform ausgestaltet ist, muss sie sich gemäss Artikel 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt II) auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage stützen, einen legitimen Zweck verfolgen, verhältnismässig und mit den anderen im UN-Pakt II verankerten Menschenrechten vereinbar sein.⁶ Dies gilt im Übrigen auch für die in Artikel 22 dargelegten Anwesenheitspflichten.

Unter gewissen Umständen kann die Vorgabe, das Zentrum nicht verlassen zu dürfen, einen Freiheitsentzug darstellen, wobei gemäss Rechtsprechung des EGMR die Umstände des Einzelfalls entscheidend sind und zahlreiche Faktoren bei der Beurteilung eine Rolle spielen (Dauer, Art der Unterbringung, Möglichkeit oder Unmöglichkeit Ort zu verlassen, Zweck der Massnahme, etc.).⁷

Die Kommission hat die schematische Anwendung der Ausgangsmodalitäten in Kombination mit ergangenen Sanktionierungen in ihrer Berichterstattung zu den EVZ/BAZ⁸ bereits kritisiert. Die Kommission vertritt nach wie vor die Haltung, dass die Ausgangsmodalitäten situativ anzupassen sind und begrüsst in diesem Sinne, dass die VO auch die Möglichkeit vorsieht, längere Ausgangszeiten zu ermöglichen.

Aus Sicht der Kommission ist die in Artikel 22 vorgesehene Anwesenheitspflicht aus verfahrensrechtlichen und betrieblichen Gründen nachvollziehbar. Sie birgt jedoch die Gefahr einer schematischen Anwendung, welche zu einer übermässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden führen könnte. Die Kommission legt dem SEM nahe, die Anwesenheitspflichten unter Berücksichtigung der grundrechtlichen und betrieblichen Aspekte klar zu definieren und dabei die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden möglichst wenig einzuschränken.

⁶ Gemäss Art. 12 Abs. 3 UN-Pakt II darf die Bewegungsfreiheit „nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.“

⁷ So beispielsweise EGMR (Grand Chamber), CASE OF MEDVEDYEV AND OTHERS v. FRANCE (3394/03), para. 73 und bereits EGMR, CASE OF GUZZARDI v. ITALY (7367/76), para. 96. Falls ein Freiheitsentzug vorliegt, gelten die Bestimmungen von Art. 5 EMRK. So muss ein Grund gemäss Abs. 1 vorliegen. Auch gelten besondere verfahrensrechtliche Garantien. So hält die EMRK fest, dass die Behörden die betroffene Person in möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache über die Gründe des Freiheitsentzuges informieren müssen und ein Gericht innerhalb kurzer Frist die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges zu überprüfen hat.

⁸ Vgl. NKVF, Bericht BAZ 2014, Ziff. 23, 38 unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/asylzentren/bericht-bfm-d.pdf> (18.04.2018).



Zu 5. Abschnitt: Disziplarmassnahmen und Verfahren

Die Kommission nahm im April 2017 Stellung zu den damals vorgesehenen Änderungen bezüglich Bestimmungen über Disziplarmassnahmen und Verfahren und verweist an dieser Stelle auf ihre diesbezügliche Stellungnahme.⁹

Mit freundlichen Grüssen

Für die Kommission:

Alberto Achermann
Präsident der NKVF

⁹ Vgl. Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zur Änderung der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich, 26. April 2017 unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170426-stn-ejpd-vo-asyl.pdf> (28.02.2018).