



BERICHT

über die Änderung von Verordnungen im Rahmen

**der Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen
der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-
Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) (Weiterentwicklung
des Schengen-Besitzstands)**

und

**der Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und
Ausländer (Automatisierte Grenzkontrolle, Dokumentenberaterin-
nen und Dokumentenberater, Informationssystem MIDES)**

Oktober 2010

1. Ausgangslage

1.1 Rückführungsrichtlinie

Die Richtlinie des Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008 (Rückführungsrichtlinie) stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar. Das Ziel der Rückführungsrichtlinie besteht in der Harmonisierung der Verfahren bei illegal anwesenden Personen aus Staaten ausserhalb der EU und der EFTA (Drittstaaten). Sie enthält namentlich Vorschriften über den Erlass von Wegweisungsverfügungen, die Inhaftierung zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs, die Ausschaffung sowie den Erlass von Einreiseverboten. Die wichtigsten Änderungen im Rahmen der Übernahme und Umsetzung der Rückführungsrichtlinie erfolgten auf Gesetzesstufe. Im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) wurden der 3. Abschnitt (Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen) und der 5. Abschnitt (Zwangsmassnahmen) des 10. Kapitels grundlegend angepasst.

Auf Verordnungsstufe besteht nur ein beschränkter Anpassungsbedarf zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie. Er betrifft insbesondere die Ausgestaltung der unabhängigen Überwachung von Ausschaffungen (Monitoring Art. 71a E-AuG) und den Erlass von Wegweisungsverfügungen (Art. 64 ff. E-AuG).

Grösserer Anpassungsbedarf besteht auf Weisungsstufe. Das Bundesamt für Migration (BFM) wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem Grenzwachtkorps (GWK) die notwendigen Anpassungen vornehmen und insbesondere Vorlagen zur Umsetzung des formellen Wegweisungsverfahrens erarbeiten.

1.2 Weitere Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Automatisierte Grenzkontrolle; Dokumentenberaterinnen und -berater, Informationssystem MIDES)

Neben notwendigen Anpassungen zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie wird das AuG noch in weiteren Bereichen angepasst, die in einem engen Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Migration stehen und deren Umsetzung dringlich ist.

Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe besteht vor allem hinsichtlich der Dokumentenberaterinnen und -berater (Art. 100a E-AuG) und des Informationssystems MIDES der Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ; Art. 99a ff. E-AsylG).

Die Verordnungsbestimmungen zur Automatisierten Grenzkontrolle am Flughafen (Art. 103a E-AuG) bestehen bereits (Art. 36–44 VEV). Hier musste gemäss einer Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten nachträglich eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) soll die maximale Dauer des Aufenthalts von asylsuchenden Personen in den EVZ von heute 60 auf 90 Tage erhöht werden.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA; SR 142.281)

1b. Abschnitt: Überwachung von Ausschaffungen auf dem Luftweg

Der Gesetzesentwurf enthält eine offen formulierte Bestimmung, wonach der Bundesrat das Verfahren und die Zuständigkeiten zur Überwachung von Ausschaffungen (Monitoring) auf Verordnungsstufe regeln muss. Er kann Dritte mit Aufgaben im Rahmen der Überwachung von Ausschaffungen beauftragen (Art. 71a Abs. 2 E-AuG).

Art. 15f VVWA Umfang der Überwachung

Die von der Rückführungsrichtlinie vorgeschriebene Überwachung von Ausschaffungen (Art. 8 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie) mit Beteiligung unabhängiger Beobachter soll bei Sonderflügen stattfinden. Es soll jedoch auf Verordnungsebene nicht ausgeschlossen werden, dass stichprobenweise auch begleitete Rückführungen auf Linienflügen überwacht werden können. Der genaue Umfang der Überwachungen soll mit den beauftragten Dritten in Vereinbarungen festgelegt werden (Art. 15g Abs. 2 VVWA). In den letzten Jahren wurden die meisten begleiteten Ausschaffungen mittels Sonderflug durchgeführt¹. Dieser Trend wird sich fortsetzen, da immer weniger Fluggesellschaften begleitete Ausschaffungen auf Linienflügen akzeptieren. Durch eine systematische Teilnahme Dritter an Sonderflügen kann sichergestellt werden, dass ein wesentlicher Teil der begleiteten Ausschaffungen im Sinne von Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie umfassend überwacht wird. Diese Umsetzung entspricht den Vorgaben des EU-Kontaktkomitees zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (EU-Kontaktkomitee)². Ein umfassendes Monitoring für alle Ausschaffungen wird nicht verlangt. Es besteht auch kein individueller Anspruch darauf, im Rahmen einer Ausschaffung überwacht zu werden. Auch Luxemburg, Österreich und die Niederlande führen ein Monitoring inklusive Teilnahme Dritter ausschliesslich auf Sonderflügen durch. Weitere Schengen-Staaten haben angekündigt ein Monitoring ausschliesslich auf Sonderflügen durchzuführen.

Das Monitoring soll grundsätzlich alle Phasen einer Ausschaffung auf dem Luftweg umfassen. Es beinhaltet somit die Zuführung vom Kanton an den Flughafen, die Vorbereitungsphase am Flughafen die ganze Flugphase und die Übergabe der betroffenen Person an die Behörden des Zielstaates. Scheitert eine Übergabe im Zielstaat umfasst die Beobachtung und Berichterstattung der beauftragten Dritten auch die Rückflugphase bis zur Übergabe der Person an die zuständige kantonale Behörde.

Art. 15g VVWA / Art. 15h VVWA Übertragung von Aufgaben an Dritte / Aufgaben der beauftragten Dritten

Die Rückführungsrichtlinie belässt den Schengen-Staaten einen relativ grossen Spielraum, wie das Monitoring umgesetzt werden soll. Einigkeit besteht darin, dass Dritte in das Monitoring miteinbezogen werden sollen. Diese Anforderung ergibt sich insbesondere auch aus Artikel 20 der «Twenty guidelines on forced return» des Europarates vom 4. Mai 2005. Sie

¹ 2009 wurden insgesamt 453 Personen bis in den Zielstaat polizeilich begleitet. Davon wurden 360 Personen mittels Sonderflug zurückgeführt.

² Die Ausgestaltung des Monitorings bildete Gegenstand eines Workshops des EU-Kontaktkomitees zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie am 18. September 2009. Dieses Kontaktkomitee setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten bzw. Schengen-Staaten zusammen. Die Resultate der einzelnen Sitzungen werden in einem fortlaufenden Protokoll festgehalten. Dieses dient den Staaten als Unterstützung im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie ins entsprechende nationale Recht. Die in diesem Protokoll enthaltenen Feststellungen sind jedoch weder für die Mitgliedstaaten noch die Kommission verbindlich.

dienen als Interpretationsgrundlage für die Ausgestaltung des Monitorings. In Erwägung 3 der Rückführungsrichtlinie wird auf diese Guidelines verwiesen.

Deutschland, Österreich, die Niederlande und Luxemburg haben anlässlich einer Veranstaltung des EU-Kontaktkomitees vom 18. September 2009 ihre bereits bestehenden Monitoring-Systeme zur Überwachung von Rückführungen präsentiert. Die gewählten Lösungen sind unterschiedlich; es werden kirchliche Institutionen, Hilfswerke oder staatliche Gremien eingesetzt. An dieser Veranstaltung wurde betont, dass nicht nur NGO's mit entsprechenden Beobachtungsaufgaben betraut werden können. Sie können auch durch staatliche Stellen, wie zum Beispiel Ombudsstellen, wahrgenommen werden. Ihre Unabhängigkeit von den Vollzugsbehörden muss jedoch gewährleistet sein.

Die beauftragten Dritten nehmen während der Organisation und Durchführung einer Ausschaffung auf dem Luftweg Beobachtungs- und Berichterstattungsfunktionen wahr. Sie dürfen nicht aktiv in das Geschehen eingreifen. Bei Reklamationen oder Bemerkungen zur Ausschaffung haben sie sich an den zuständigen Equipenleiter zu wenden. Sie können während sämtlicher Phasen anwesend sein (d. h. von der Zuführung an den Flughafen bis zur Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden des Zielstaates bzw. im Falle eines Rückfluges bis zur Rückübergabe der betroffenen Personen an die zuständigen kantonalen Behörden). Die Beobachtung kann sich jedoch auch auf einzelne Phasen beschränken. Die beauftragten Dritten können zudem an den Vorbereitungsrapporten der zuständigen Behörden teilnehmen. Sie erstellen über jede beobachtete Rückführung auf dem Luftweg einen Bericht für das BFM und einen jährlichen Tätigkeitsbericht zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Die Information der Öffentlichkeit erfolgt ausschliesslich und zentral über das EJPD, bzw. das BFM.

Art. 15i VVWA Kostenabgeltung

Die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen den beauftragten Dritten und dem BFM werden durch Vereinbarungen geregelt. Dies betrifft insbesondere auch die Aufwandsentschädigung; sie soll durch Pauschalbeträge erfolgen.

2a Abschnitt: Wegweisungsverfügung

Eine der wichtigsten Zielsetzungen der Rückführungsrichtlinie besteht in der Vereinheitlichung des Wegweisungsverfahrens in den Mitgliedstaaten. Demnach ist bei jeder Wegweisung eine Verfügung zu erlassen. Für die Schweiz bedeutet dies insbesondere, dass das teilweise noch bestehende formlose Wegweisungsverfahren grundsätzlich wegfällt; möglich bleibt es nur noch in den Fällen von Art. 64c E-AuG. Die Vorgaben der Richtlinie wurden weitgehend auf Gesetzesstufe umgesetzt. Es besteht deshalb nur noch geringer Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe.

Art. 26b VVWA Inhalt der Wegweisungsverfügung

Die Rückführungsrichtlinie enthält zu Form und Inhalt der Wegweisungsverfügung nur wenige grundsätzliche Vorschriften. Sie ist schriftlich zu erlassen und muss eine sachliche und rechtliche Begründung sowie Informationen über mögliche Rechtsmittel enthalten (Art. 12 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie). Dies entspricht auch den Mindestanforderungen an eine Verfügung nach Artikel 34 ff. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). In Ergänzung dazu und in Analogie zu Artikel 45 E-AsylG soll die Wegweisungsverfügung die Frist zur Ausreise und einen Hinweis auf die Folgen bei Nichteinhaltung der Ausreisepflichtung umfassen.

Art. 26c VVWA Formlose Aufforderung

Bei Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in einem Schengen-Staat aufhalten und über einen gültigen Aufenthaltstitel eines anderen Schengen-Staates verfügen, schreibt die Rückführungsrichtlinie ein zweistufiges Verfahren vor (Art. 6 Abs. 2 Rückführungsrichtlinie). Ausländerinnen und Ausländer, bei denen diese Voraussetzungen gegeben sind, sind zuerst formlos aufzufordern, die Schweiz zu verlassen und sich in den Staat zu begeben, in welchem sie über einen Aufenthaltstitel verfügen. Wenn sie dieser Aufforderung nicht nachkommen oder wenn von ihnen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht, ist ein formelles Wegweisungsverfahren einzuleiten.

Diese Regelung entspricht bereits dem geltenden Recht. Sie ist in Artikel 23 Absätze 2 und 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens³ enthalten, welche durch die Rückführungsrichtlinie aufgehoben werden. Die Rückkehr in den Staat, in welchem die betroffenen Drittstaatsangehörigen über einen Aufenthaltstitel verfügen, soll grundsätzlich innerhalb eines Tages erfolgen. Eine längere Frist kann gewährt werden, wenn gesundheitliche Probleme bestehen oder die familiäre Situation der betroffenen Person dies erfordert.

Art. 26d VVWA Standardformular

Ein grosser Teil der Wegweisungsverfügungen nach Art. 64 Absatz 1 Buchstaben a und b E-AuG kann mittels Standardformular nach Artikel 64b E-AuG eröffnet werden. Eine Eröffnung mittels Standardformular ist immer dann möglich, wenn die von der Verfügung betroffene Person illegal in die Schweiz eingereist ist.

Das BFM wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen und dem GWK einheitliche Vorlagen erarbeiten und diese den Kantonen in den wichtigsten Sprachen zur Verfügung stellen.

Art. 26e VVWA Informationsblatt

Falls das der Rückführungsrichtlinie entsprechende und ins AuG übernommene Verfahren (Art 64b und Art. 64f Abs. 2 E-AuG) zur Anwendung gelangt und die Wegweisungsverfügung nicht übersetzt wird, muss entsprechend der Rückführungsrichtlinie (Art. 12 Abs. 3) zumindest gewährleistet werden, dass den betroffenen Personen ein Merkblatt in einer der fünf gemäss Ausländer- und Asylstatistik wichtigsten Sprachen von illegal einreisenden Ausländerinnen und Ausländern ausgehändigt wird.

2.2 Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204)

10a. Abschnitt: Dokumentenberaterinnen und -berater

Art. 53a VEV Abkommen über den Einsatz von Dokumentberaterinnen und -beratern

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) soll im Einvernehmen mit dem Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Abkommen mit ausländischen Staaten über den Einsatz von Dokumentenberaterinnen oder -beratern abschliessen können (Art. 100a Abs. 3 E-AuG). Dies gilt sowohl für den Einsatz schweizerischer Dokumentenberaterinnen und -berater im Ausland als auch für den Einsatz ausländischer Dokumentenberaterinnen und -berater in der Schweiz. Die mit der Grenzkontrolle beauftragte Behörde (z. B. die Kantonspolizei Zürich am Flughafen Zürich) soll dabei miteinbezogen werden. Die Verordnung lässt dabei offen, in welcher Form derartige Abkommen abzuschliessen sind. In der Regel wird dies allerdings mit einem Notenaustausch erfolgen.

³ ABI. L 239 vom 22.9.2000 S. 19–62

Die Hauptaufgabe von Dokumentenberaterinnen und -beratern besteht darin, die Fluggesellschaften, die lokalen Kontrollbehörden und das Personal der schweizerischen Vertretung bei der Dokumentenkontrolle und Personenverifikation zu unterstützen.

Der effiziente Einsatz von Dokumentenberaterinnen oder -beratern setzt primär eine «schengenweite» Koordination voraus. Diese Koordinationsbestrebungen können in Abkommen mit anderen Staaten münden, beispielsweise über die gegenseitige Vertretung bei der Abfertigung von Flügen in den jeweils anderen Staat oder über die Finanzierung von gemeinschaftlichen Einsätzen. Solche Abkommen kommen in erster Linie mit anderen Schengen-Staaten in Frage; es soll jedoch auch möglich sein mit Drittstaaten entsprechende Abkommen abzuschliessen.

Absatz 2 des Art. 53a E-VEV legt den minimalen Regelungsbedarf der Abkommen, insbesondere die Art der Aktivitäten der Dokumentenberaterinnen und -berater, die Anmeldungsmodalitäten und die Festlegung des diplomatischen/konsularischen Status bzw. die Angliederung an die jeweilige Auslandsvertretung fest.

Art. 53b VEV Zusammenarbeit zwischen dem BFM, der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und der konsularischen Direktion des EDA (KD)

Das BFM, die EZV und die KD regeln die Zusammenarbeit in einer Vereinbarung.

Unter die darin geregelten Entsendungsmodalitäten fallen insbesondere die Definition der Aufgaben der Dokumentenberaterinnen und -berater, die Zuständigkeiten im Entsendungsverfahren, die Ausbildung, die Entschädigung, die Möglichkeiten der familiären Begleitung, die Betreuung am Einsatzort und die Ausrüstung mit den erforderlichen Reisedokumenten. Voraussetzung für einen Einsatz einer Dokumentenberaterin oder eines Dokumentenberaters ist, dass sie bzw. er durch einen diplomatischen/konsularischen Status geschützt wird. Der «Code of Conduct for Immigration Liaison Officers» der IATA/CAWG empfiehlt hierzu ausdrücklich einen „full diplomatic status“. Der effektive diplomatische/konsularische Status ist abhängig von der Zustimmung des Empfangsstaates und wird in Abkommen gemäss Artikel 53a E-VEV geregelt.

Die aufgrund des Auslandeinsatzes anfallenden Kosten werden durch das BFM, die KD und die EZV getragen und in der Vereinbarung festgelegt, wobei sich die Kostenverteilung an den originären Zuständigkeiten der beteiligten Ämter orientieren soll.

Die Empfangsmodalitäten von ausländischen Dokumentenberaterinnen und -beratern in der Schweiz werden ebenfalls in der Vereinbarung geregelt. Voraussetzung für die Aufnahme der Tätigkeit ist eine Anmeldung durch den Entsendestaat beim EDA und eine konsolidierte, positive Beantwortung der Anmeldung. Damit ist sichergestellt, dass die Entsendung dieser Personen durch eine staatliche Stelle erfolgt und dass ihre Tätigkeit ausreichend legitimiert ist. Das EDA leitet derartige Anmeldungen an das BFM weiter, welches die operative Zusammenarbeit zwischen der Dokumentenberaterin oder dem Dokumentenberater und den nationalen Behörden sicherstellt.

Art. 53c VEV Planung und Koordination der Einsätze

Einsätze von schweizerischen Dokumentenberaterinnen und -beratern im Ausland erfolgen in enger Zusammenarbeit zwischen BFM, dem GWK und dem EDA. Die Federführung zur Definition der Einsätze, insbesondere von Einsatzort, Einsatzdauer, Einsatzschwerpunkt (Flughafen, Vertretung) liegt beim BFM. Es berücksichtigt dabei die Ressourcen und die operativen Vorgaben des GWK und holt vorgängig die Empfehlungen der zuständigen schweizerischen Vertretung ein.

Die Zuständigkeit zur Vorbereitung und Durchführung der Einsätze liegt demgegenüber beim GWK, welches die Dokumentenberaterinnen oder -berater zur Verfügung stellt, ausbildet und fachlich führt. Bei der Planung und Durchführung wird das GWK durch die Direktion für Ressourcen des EDA und die zuständige schweizerische Vertretung vor Ort unterstützt. Während der Dauer des Einsatzes unterstehen die Dokumentenberaterinnen und -berater dem Missionschef der Vertretung, an die sie angeschlossen sind. Die operative Umsetzung obliegt dem GWK.

Zur effizienteren und effektiveren Implementierung der Einsätze der entsandten Dokumentenberaterinnen und -berater kann das GWK operative Zusammenarbeitsvereinbarungen mit Entsendungsbehörden von anderen Entsendungsstaaten abschliessen. Die Vereinbarungen sollen insbesondere administrativen Charakter haben und beispielsweise gemeinsame Zielvorstellungen festlegen, den Informationsaustausch unter den Dokumentenberaterinnen und -berater oder gegenseitige Ausbildungen an einem spezifischen Einsatzort ermöglichen.

In Absprache mit den zuständigen kantonalen Behörden sollen auch Mitarbeitende der kantonalen Grenzkontrollbehörden die Möglichkeit erhalten, als Dokumentenberaterinnen- und -berater zum Einsatz zu gelangen.

2.3 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311)

Art. 16 Abs. 2 AsylV 1 Aufenthalt in der Empfangsstelle

Die Maximaldauer für einen Aufenthalt in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum des BFM (EVZ) soll von 60 auf 90 Tage erhöht werden. Mit dieser Erhöhung soll erreicht werden, dass insbesondere mehr Dublin-Nichteintretensverfahren in den EVZ abgeschlossen werden können und weniger Asylsuchende in die Kantone transferiert werden müssen. Entsprechend wird im Rahmen der laufenden Asylgesetzrevision auch Artikel 27 Absatz 4 AsylG in dem Sinne angepasst, als grundsätzlich Personen, deren Entscheid in einem EVZ eröffnet wurde, nur noch dann in einen Kanton transferiert werden, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht absehbar ist. Die Vorlage zur Änderung des Asylgesetzes wird voraussichtlich in der Winter-session 2010 im Parlament behandelt. Die maximale Aufenthaltsdauer von 90 Tagen soll auch zukünftig nur ausnahmsweise ausgeschöpft werden. Eine generelle Verlängerung der Aufenthaltsdauer ist auch wegen den beschränkten Unterbringungsmöglichkeiten in den EVZ nicht realisierbar. Heute halten sich Asylsuchende im Durchschnitt rund 30 Tage in einem EVZ auf. Unabhängig von der vorgesehenen Verlängerung der maximalen Aufenthaltsdauer, laufen schon heute verschiedene Bestrebungen (Ausbau des Freizeitprogramms, Ausbildungsmöglichkeiten, mehr Privatsphäre) die Unterbringungsstrukturen besser auf Aufenthalte, die einen Monat überschreiten, auszurichten.

2.4 Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3; SR 142.314)

Art. 1a AsylV 3 Informationssysteme

Bis anhin fehlte ein Hinweis auf die zentrale Datenbank des BFM, das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (ZEMIS). Buchstabe i verweist auf das neue Informationssystem MIDES der Empfangs- und Verfahrenszentren des BFM und Buchstabe j verweist der Vollständigkeit halber auf die Datenbank AURORA (Art. 12 VVWA).

Art. 1i AsylV 3 Informationssystem MIDES

Die formellgesetzliche Grundlage für MIDES befindet sich in den Artikeln 99a–99d E-AsylG. Diese Bestimmungen enthalten die Grundlagen über den Zweck und den Inhalt des Informa-

tionssysteme, die Datenbearbeitung und die grundsätzlichen Zugriffsberechtigungen. Auf Verordnungsstufe sollen die zu bearbeitenden Personendaten mit den entsprechenden Zugriffsrechten detailliert aufgeführt werden. In Analogie zur Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513) soll im Anhang zur AsylV 3 neu ein Datenkatalog aufgenommen werden.

Die Löschung und Archivierung von Daten, die Datenbekanntgabe und die Datensicherheit bei MIDES richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen der AsylV 3. Das BFM wird insbesondere die organisatorischen Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten der Daten in einem Bearbeitungsreglement festlegen. Des Weiteren regelt es die automatische Protokollierung der Datenbearbeitung und die Datensicherheit.

Anhang 5

Der Anhang 5 enthält den Katalog der Personendaten, die in MIDES bearbeitet werden und die entsprechenden Zugriffsrechte.



RAPPORT

relatif à la modification d'ordonnances dans le cadre de

l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise de la directive CE sur le retour (directive 2008/115/CE) (développement de l'acquis de Schengen)

et de

la modification de la loi fédérale sur les étrangers (contrôle automatisé aux frontières, conseillers en matière de documents, système d'information MIDES)

Octobre 2010

1. Contexte

1.1 Directive sur le retour

La directive du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive sur le retour) constitue un développement de l'acquis de Schengen. La directive vise à harmoniser les procédures en vigueur pour les ressortissants de pays non-membres de l'UE et de l'AELE (pays tiers) en séjour irrégulier. Elle contient notamment des dispositions concernant la décision de renvoi, la mise en détention en vue de l'exécution du renvoi, le renvoi ou l'expulsion et l'interdiction d'entrée. Les principales modifications inhérentes à la reprise et la mise en œuvre de la directive sur le retour sont intervenues au niveau de la loi. Les sections 3 (Mesures d'éloignement) et 5 (Mesures de contrainte) du chapitre 10 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr; RS 142.20) ont été modifiées en substance.

Au niveau de l'ordonnance, la mise en œuvre de cette directive n'entraîne que peu de modifications. Celles-ci concernent notamment l'indépendance du contrôle du renvoi ou de l'expulsion (art. 71 a P-LEtr) et les décisions de renvoi (art. 64 ss P-LEtr).

Par contre, des adaptations plus conséquentes s'imposent au niveau des directives. L'Office fédéral des migrations (ODM) procédera aux ajustements nécessaires en collaboration avec les cantons et le Corps des gardes-frontière (Cgfr). Il élaborera en particulier les documents modèles en vue de la mise en œuvre de la procédure formelle de renvoi.

1.2 Autres modifications de la LEtr (contrôle automatisé aux frontières, conseillers en matière de documents, système d'information MIDES)

Aux adaptations de la LEtr inhérentes à la mise en œuvre de la directive sur le retour sont venues s'ajouter d'autres modifications en lien avec la lutte contre la migration illégale; leur mise en œuvre est urgente.

Au niveau de l'ordonnance, il est nécessaire de revoir les dispositions relatives aux conseillers en matière de documents (art. 100a P-LEtr) et au système d'information MIDES des centres d'enregistrement et de procédure (CEP; art. 99a ss P-LAsi).

Les dispositions d'exécution concernant le contrôle automatisé aux frontières dans les aéroports (art. 103a P-LEtr) existent déjà (art. 36 à 44 OEV). Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence recommande cependant de créer a posteriori une base légale formelle.

La modification proposée de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1; RS 142.311) prévoit de prolonger à 90 jours la durée maximale du séjour du requérant d'asile au CEP, actuellement de 60 jours.

2. Commentaire des dispositions

2.1 Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281)

Section 1b *Contrôle du renvoi ou de l'expulsion par voie aérienne*

Le projet de loi contient une disposition formulée de manière ouverte selon laquelle le Conseil fédéral règle la procédure et la répartition des compétences en matière de contrôle du renvoi ou de l'expulsion (monitoring) au niveau de l'ordonnance. Il peut confier des tâches de contrôle du renvoi ou de l'expulsion à des tiers (art. 71a, al. 2, P-LEtr).

Art. 15f OERE *Etendue des contrôles*

Le système de contrôle prévu à l'art. 8, al. 6, de la directive sur le retour pour les renvois et les expulsions, auquel participent des observateurs indépendants, doit être mis en place pour les vols spéciaux. Il convient cependant de ne pas exclure, au niveau de l'ordonnance, que des rapatriements effectués sous escorte à bord de vols de ligne puissent également faire l'objet de contrôles par sondage. L'étendue exacte de ces contrôles doit être fixée dans des conventions à conclure avec les tiers mandatés (art. 15g, al. 2, OERE). Ces dernières années, la plupart des renvois et des expulsions sous escorte ont été effectués au moyen de vols spéciaux¹. Cette tendance va se poursuivre car les compagnies aériennes rechignent de plus en plus à accepter des renvois ou des expulsions sous escorte sur des vols réguliers. Une participation systématique de tiers aux vols spéciaux permet de garantir le contrôle d'une part importante des renvois ou expulsions sous escorte, comme le prévoit l'art. 8, al. 6, de la directive sur le retour. Ce procédé satisfait en outre aux exigences du Comité de contact de l'UE sur la mise en œuvre de la directive sur le retour (Comité de contact UE)². Une généralisation des contrôles des renvois et des expulsions n'est pas requise. Par ailleurs, on ne saurait faire valoir un droit individuel à un contrôle du renvoi ou de l'expulsion. Le Luxembourg, l'Autriche et les Pays-Bas effectuent également des contrôles avec participation de tiers exclusivement à bord des vols spéciaux. D'autres Etats Schengen ont annoncé leur intention de procéder de la même manière.

Le contrôle doit en principe porter sur toutes les phases d'un renvoi ou d'une expulsion par voie aérienne. Il inclut par conséquent l'escorte de la personne concernée du canton à l'aéroport, la phase préparatoire à l'aéroport, le vol et la remise de la personne concernée aux autorités de l'Etat de destination. Si cette dernière échoue, l'observation et le rapport portent également sur le vol de retour, jusqu'à la remise de la personne à l'autorité cantonale compétente.

Art. 15g OERE / art. 15h OERE *Délégation de tâches à des tiers / Tâches des tiers mandatés*

La directive sur le retour laisse aux Etats Schengen une marge d'appréciation considérable concernant la mise en œuvre du contrôle. La nécessité d'impliquer des tiers dans ce contrôle

¹ En 2009, 453 personnes ont bénéficié d'une escorte policière jusque dans l'Etat de destination. 360 d'entre elles ont été rapatriées au moyen d'un vol spécial.

² Les modalités du contrôle ont fait l'objet, le 18 septembre 2009, d'un atelier du Comité de contact UE sur la mise en œuvre de la directive sur le retour. Ce comité est formé de représentants de la Commission européenne, des Etats membres de l'UE et des Etats Schengen. Les résultats des sessions sont consignés dans un procès-verbal. Les Etats s'y réfèrent lorsqu'il s'agit de transposer la mise en œuvre de la directive dans le droit national. Cependant, les constats figurant dans le procès-verbal ne sont contraignants ni pour les Etats membres ni pour la Commission.

est admise unanimement. Cette exigence découle notamment de l'art. 20 des « Vingt principes directeurs sur le retour forcé » (*Twenty guidelines on forced return*) du Conseil de l'Europe du 4 mai 2005. Ces derniers servent de référence lors de la définition des modalités du contrôle. Le considérant 3 de la directive sur le retour fait mention de ces principes directeurs.

Lors de la session du Comité de contact UE du 18 septembre 2009, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et le Luxembourg ont présenté les systèmes de suivi qu'ils ont mis en place en vue du contrôle des retours. Les solutions retenues diffèrent les unes des autres. Certaines font intervenir les Eglises, les œuvres d'entraide ou des commissions étatiques. A cette même occasion, il a été souligné que les tâches de surveillance ne devaient pas forcément être confiées à des ONG, mais qu'elles pouvaient également être accomplies par des services publics comme des bureaux de médiation, pour autant que leur indépendance par rapport aux autorités d'exécution soit garantie.

Durant l'organisation et l'exécution d'un renvoi ou d'une expulsion par voie aérienne, les tiers mandatés sont chargés d'assumer des tâches de surveillance et d'établir des rapports. Ils ne sont pas habilités à intervenir activement dans les événements. Ils doivent adresser leurs réclamations et observations concernant le renvoi ou l'expulsion au chef d'équipe responsable. Ils peuvent assister à toutes les phases, de l'escorte de l'intéressé à l'aéroport jusqu'à sa remise aux autorités de l'Etat de destination, voire jusqu'à la remise de l'intéressé aux autorités cantonales compétentes. Cependant, la surveillance peut se limiter à l'une ou l'autre phase. Par ailleurs, les tiers mandatés peuvent participer aux rapports de préparation des autorités compétentes. Pour chaque vol spécial suivi, ils établissent un rapport à l'attention de l'ODM; en outre, ils remettent annuellement un rapport d'activités et de gestion au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). L'information du public est du ressort exclusif du DFJP, et plus précisément de l'ODM.

Art. 15i OERE Indemnisation des frais

Les modalités de la collaboration entre les tiers mandatés et l'ODM sont réglementées dans des conventions. Celles-ci portent notamment sur l'indemnisation forfaitaire des frais.

Section 2a Décision de renvoi

L'un des principaux objectifs de la directive sur le retour est l'harmonisation de la procédure de renvoi à l'échelle européenne. A cette fin, chaque renvoi doit faire l'objet d'une décision. S'agissant de la Suisse, cela signifie notamment que la procédure de renvoi informelle, qui est en partie encore en usage, sera en principe supprimée. Elle ne restera possible que dans les cas réglés par l'art. 64c P-LEtr. Les prescriptions de la directive ont été très largement reprises au niveau de la loi. Aussi les adaptations encore nécessaires au niveau de l'ordonnance sont-elles mineures.

Art. 26b OERE Teneur de la décision de renvoi

La directive sur le retour reste relativement souple quant à la forme et à la teneur de la décision de renvoi. Celle-ci doit être rendue par écrit, doit indiquer les motifs de fait et de droit et comporter des informations relatives aux voies de recours disponibles (art. 12, al. 1, de la directive sur le retour). Telles sont du reste également les exigences minimales que doit remplir une décision rendue au titre des art. 34 ss de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). En complément et par analogie à l'art. 45 P-LAsi, la décision de renvoi doit aussi indiquer le délai de départ et les conséquences du non-respect de l'obligation de quitter le territoire.

Art. 26c OERE Invitation au départ sans décision formelle

La directive sur le retour prévoit une procédure à deux niveaux pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un Etat Schengen qui disposent d'un titre de séjour valable délivré par un autre Etat Schengen (art. 6, al. 2, de la directive sur le retour). Dans un premier temps, les étrangers qui remplissent ces conditions doivent être invités, de manière informelle, à quitter la Suisse et à se rendre dans l'Etat pour lequel ils disposent d'un titre de séjour. Puis, s'ils ne donnent pas suite à cette exigence ou qu'ils représentent une menace pour la sécurité et l'ordre publics, une procédure de renvoi formelle doit être lancée.

Cette réglementation est conforme au droit actuel. Elle figure à l'art. 23, al. 2 et 3, de la Convention d'application de l'accord de Schengen³, qui a été abrogée suite à l'entrée en force de la directive sur le retour. Le ressortissant d'un Etat tiers doit en principe retourner en l'espace d'un jour dans l'Etat qui lui a délivré un titre de séjour. Un délai plus long peut être accordé si la personne visée a des problèmes de santé ou que sa situation familiale le justifie.

Art. 26d OERE Formulaire type

Une grande partie des décisions de renvoi prononcées en vertu de l'art. 64, al. 1, let. a et b, P-LEtr peuvent être notifiées au moyen du formulaire type prévu à l'art. 64b P-LEtr. Une notification au moyen de ce formulaire type est toujours possible lorsque la personne concernée par la décision est entrée illégalement en Suisse.

L'ODM élaborera, en collaboration avec les cantons et le Corps des gardes-frontière (Cgfr), des documents types qu'il mettra à la disposition des cantons dans les principales langues.

Art. 26e OERE Feuille d'information

Lorsque la procédure conforme à la directive sur le retour et reprise dans la LEtr (art. 64b et art. 64f, al. 2, P-LEtr) trouve application et que la décision de renvoi n'est pas traduite, il faut au moins s'assurer que, conformément à la directive sur le retour (art. 12, al. 3), une feuille d'information soit remise à la personne concernée dans l'une des cinq langues qui, selon les statistiques sur les étrangers et sur l'asile, sont les plus fréquemment utilisées ou comprises par les étrangers entrés illégalement en Suisse.

2.2 Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV; RS 142.204)

Section 10a Conseillers en matière de documents

Art. 53a OEV Accords sur le recours aux services de conseillers en matière de documents

Le DFJP doit pouvoir conclure avec des Etats étrangers, en accord avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et Département fédéral des finances (DFF), des accords sur le recours aux services de conseillers en matière de documents (art. 100a, al. 3, P-LEtr). Cette disposition est valable aussi bien pour l'intervention de conseillers suisses à l'étranger que pour celle de conseillers étrangers en Suisse. Les autorités chargées du contrôle à la frontière (par ex. la police cantonale de Zurich à l'aéroport de Zurich) doivent être impliquées dans ce processus. L'ordonnance ne prescrit pas la forme que doivent revêtir ces accords. En règle générale, il s'agira d'échanges de notes.

La tâche des conseillers en matière de documents consiste principalement à épauler les compagnies aériennes, les autorités locales de contrôle et le personnel de la représentation suisse lors du contrôle des documents et des personnes.

³ JO L 239 du 22.9.2000 pp. 19–62

Pour être efficace, l'intervention des conseillers en matière de documents nécessite en premier lieu une coordination à l'échelon Schengen. Ces efforts de coordination peuvent aboutir à la conclusion d'accords internationaux concernant, par exemple, la représentation réciproque lors de l'enregistrement de passagers pour les vols à destination de l'Etat partenaire ou le financement des interventions communautaires. De tels accords sont envisageables en premier lieu avec d'autres Etats Schengen, mais il doit également être possible d'en conclure avec des Etats tiers.

L'art. 53a, al. 2, P-OEV précise quels éléments doivent figurer dans l'accord, notamment le type d'activité exercé par les conseillers en matière de documents, les modalités d'annonce et le statut diplomatique/consulaire des conseillers en tant que membres de la représentation à l'étranger.

Art. 53b OEV Collaboration entre l'ODM, l'Administration fédérale des douanes (AFD) et la Direction consulaire du DFAE (DC)

L'ODM, l'AFD et la DC règlent leur collaboration dans le cadre d'une convention.

Les modalités de détachement prévues à l'art. 53b P-OEV portent notamment sur la définition des tâches des conseillers en matière de documents, les compétences lors de la procédure de détachement, la formation, l'indemnisation, la possibilité d'être accompagné par des membres de leur famille, l'encadrement au lieu d'engagement et la fourniture des documents de voyage requis. Le recours aux services d'un conseiller en matière de documents suppose que celui-ci soit protégé par un statut diplomatique/consulaire. Le « Code de conduite pour le personnel de liaison des services d'immigration » (*Code of Conduct for Immigration Liaison Officers*) de l'IATA/CAWG recommande expressément qu'il jouisse d'un plein statut diplomatique (*full diplomatic status*). Soumis à l'assentiment de l'Etat d'accueil, le statut diplomatique/consulaire est réglé dans les accords visés à l'art. 53a P-OEV.

Les frais découlant d'une intervention à l'étranger sont assumés par l'ODM, la CD et l'AFD. Réglée dans la convention, la répartition des frais se fonde sur les compétences initiales des offices concernés.

Les modalités d'accueil des conseillers étrangers en Suisse sont également réglées dans la convention. Pour qu'un conseiller étranger puisse entrer en fonction, il faut que l'Etat qui le détache en Suisse l'annonce auprès du DFAE et que cette annonce ait obtenu une réponse positive consolidée. Ainsi, il est garanti que le détachement est commandé par un organe étatique et que l'activité est suffisamment légitimée. Le DFAE transmet les annonces à l'ODM, qui veille à la bonne coopération entre les conseillers en matière de documents et les autorités nationales.

Art. 53c OEV Planification et coordination du recours aux services de conseillers en matière de documents

L'intervention de conseillers suisses en matière de documents à l'étranger se déroule en étroite collaboration avec l'ODM, le Cgfr et le DFAE. Le détachement, en particulier le lieu et la durée de l'engagement ainsi que le point fort de l'intervention (aéroport, représentation) sont définis sous la direction de l'ODM. Celui-ci tient compte des ressources et des prescriptions opérationnelles du Cgfr. En outre, il requiert au préalable des recommandations auprès de la représentation suisse compétente.

La préparation et la réalisation des interventions relèvent quant à elles de la compétence du Cgfr. Celui-ci met à disposition le personnel requis, qu'il forme et conduit dans l'exécution

des tâches. La Direction des ressources, auprès du DFAE, et la représentation suisse sur place épaulent le Cgfr lors de la planification et de l'intervention. Durant son engagement, le conseiller en matière de documents est subordonné au chef de mission de la représentation suisse auprès de laquelle il est détaché. Durant tout l'engagement, la mise en œuvre opérationnelle ressortit au Cgfr.

Pour assurer un engagement efficace et efficient des conseillers en matière de documents, le Cgfr peut conclure des conventions de coopération avec les autorités de détachement d'autres Etats. Ayant un caractère administratif, ces conventions fixent par exemple des objectifs communs et permettent l'échange d'informations entre les conseillers en matière de documents ou les formations réciproques au lieu d'engagement.

En accord avec les autorités cantonales compétentes, les collaborateurs des autorités cantonales chargées du contrôle à la frontière doivent avoir la possibilité d'être engagés comme conseillers en matière de documents.

2.3 Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1; RS 142.311)

Art. 16, al. 2, OA 1 Séjour au centre d'enregistrement

La durée maximale du séjour du requérant d'asile au centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de l'ODM, actuellement de 60 jours, doit être prolongée à 90 jours. Cette extension vise notamment à ce qu'un plus grand nombre de procédures de non-entrée en matière Dublin puissent être clos dans les CEP et, partant, à réduire l'effectif des requérants d'asile à transférer dans les cantons. Aussi, lors de la révision en cours de la loi sur l'asile, l'art. 27, al. 4, LAsi sera-t-il modifié en ce sens que les personnes auxquelles la décision aura été notifiée au CEP ne seront transférées dans un canton que si l'exécution du renvoi n'est pas imminente. Le projet de modification de la loi sur l'asile sera vraisemblablement traité au Parlement lors de la session d'hiver 2010. Cependant, un séjour maximal de 90 jours doit constituer l'exception. Par ailleurs, une généralisation du prolongement de la durée de séjour se heurterait aux capacités d'hébergement limitées des CEP. Aujourd'hui, les requérants d'asile séjournent en moyenne une trentaine de jours dans un CEP. Indépendamment du projet de prolongation de la durée maximale de séjour, diverses mesures sont envisagées (extension du programme d'occupation, possibilités de formation, sphère privée mieux protégée) afin que les structures d'hébergement soient mieux adaptées aux séjours de plus d'un mois.

2.4 Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles (OA 3; RS 142.314)

Art. 1a OA 3 Systèmes d'information

Jusqu'à présent, l'ordonnance ne mentionnait pas la banque de données centrale de l'ODM, soit le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (SYMIC). La let. i renvoie au nouveau système d'information MIDES destiné aux CEP et la let. j, par souci d'exhaustivité, à la banque de données AURORA (art. 12 OERE).

Art. 1i OA 3 Système d'information MIDES

Les art. 99a à 99d P-LAsi constituent la base légale formelle du système MIDES. Les dispositions en question contiennent les principes concernant l'usage et le contenu du système d'information, le traitement des données et les droits d'accès généralement

accordés. Au niveau de l'ordonnance, les données personnelles à traiter sont mises en regard avec les droits d'accès correspondants. Par analogie avec l'ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration (ordonnance SYMIC; RS 142.513), l'annexe à l'OA 3 fournit désormais une liste des données.

L'effacement, l'archivage, la communication et la sécurité des données relatives au système MIDES sont régis par les dispositions générales de l'OA 3. L'ODM fixera dans un règlement sur le traitement des données, les mesures organisationnelles et techniques à prendre pour éviter le traitement non autorisé des données. En outre, il réglera la journalisation automatique du traitement des données et la sécurité des données.

Annexe 5

L'annexe 5 contient le catalogue des données personnelles traitées dans le système MIDES et les droits d'accès correspondants.