



Auslegeordnung zu Asylverfahren und zum Wegweisungsvollzug im Ausland

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 23.4490, Caroni vom
22. Dezember 2023

Zusammenfassung

Auch wenn die bisherigen Externalisierungsvorhaben im Asylbereich auf europäischer Ebene entweder nie umgesetzt wurden oder nicht effizient waren, haben sich die entsprechenden Diskussionen und Bestrebungen in den letzten Jahren intensiviert. Am 28. Februar 2024 hat der Ständerat das Postulat von Ständerat Andrea Caroni «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland» (23.4490) angenommen. Der Bundesrat seinerseits hatte dem Ständerat empfohlen, das Postulat anzunehmen. Der vorliegende Postulatsbericht nimmt nun eine Auslegeordnung der aktuellen Ansätze, insbesondere auf europäischer Ebene, zur Durchführung von Asylverfahren im Ausland und zum Wegweisungsvollzug in Drittstaaten vor und prüft deren Übertragbarkeit auf die Schweiz. Gemäss Postulat soll dabei der Gewährleistung der schweizerischen sowie europäischen Asylstandards besondere Beachtung geschenkt werden.

Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass eine Verlagerung von Asylverfahren und Wegweisungsvollzug ins Ausland rechtlich möglich ist, jedoch mit erheblichen Hürden und Risiken verbunden wäre. Insbesondere die Sicherstellung rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Standards, die hohen Anfangsinvestitionen sowie die langfristige Stabilität und Verlässlichkeit möglicher Partnerstaaten stellen hohe Anforderungen an die Umsetzung. Zudem könnte die Schweiz in eine starke Abhängigkeit eines Partnerstaats gelangen. Schliesslich gilt es das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beachten, obschon sich dieses vor einer konkreten Umsetzung nur schwer abschätzen lässt. Sollte die Schweiz ein Verlagerungsmodell in Erwägung ziehen, empfiehlt die Studie ein begrenztes Projekt in Kooperation mit anderen europäischen Staaten, und zwar im Bereich der Rückkehr. Zudem hält die Studie fest, dass Externalisierungsansätze das nationale Asylsystem nicht ersetzen, sondern nur ergänzen können.

Angesichts der bisher aufgetretenen Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung der Verlagerung von Asylverfahren, Schutzgewährung und Rückführung, sind andere Massnahmen für eine koordinierte und wirksame Migrationssteuerung umso wichtiger.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Bundesrat die Entwicklungen auf europäischer Ebene eng. Sollten sich Modelle abzeichnen, die in diesem Bereich unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Standards umgesetzt werden können, wird er eine Beteiligung daran mit europäischen Partnern oder eine eigene Umsetzung erneut prüfen. Dabei steht für den Bundesrat fest, dass eine Externalisierung unter Einhaltung der in der Studie genannten Anforderungen betreffend Rechtsstaatlichkeit, Nachhaltigkeit und Kosten-Nutzen-Verhältnis erfolgen müsste. Der Bundesrat weist darauf hin, dass solche Modelle nationale Systeme ergänzen, jedoch nicht ersetzen können. Zentral für eine wirksame Migrationssteuerung sind effiziente nationale Asyl- und Rückkehrsysteme. Zu diesem Zweck haben die zuständigen Schweizer Migrationsbehörden, also Bund, Kantone, Gemeinden und Städte, im November 2025 gemeinsam die Asylstrategie 2027 verabschiedet. Dabei haben die drei Staatsebenen ein politisches Mandat beschlossen, das festhält, in welchen Bereichen das Schweizer Asylsystem verbessert und weiterentwickelt werden soll. Auf europäischer Ebene wird der Bundesrat die Beteiligung am EU-Migrationsmanagement weiterführen und stärken, insbesondere mit der Umsetzung der von der Schweiz übernommenen Teile des EU-Migrations- und Asylpakts. Die Schweiz nutzt zudem weiterhin aktiv ihr mit der Schengen-Assoziierung verbundenes Mitspracherecht in der Visa- und Rückkehrpolitik sowie ihre Beteiligung an der Europäischen Asylagentur EUAA. Ebenso führt die

Schweiz ihre migrationsaussenpolitischen Massnahmen mit Drittstaaten fort. Die Schweizer Migrationsaussenpolitik hat sich bewährt, die Schweiz hat mit rund 70 Partnerstaaten Abkommen im Migrationsbereich abgeschlossen. Ausserdem zählt die Schweiz zu den vollzugsstärksten Staaten Europas. Der Bundesrat befürwortet eine Weiterführung der engen interdepartementalen Zusammenarbeit sowie der gezielten Mittelverwendung für migrationspolitisch relevante Länder und prüft die dafür zur Verfügung stehenden Mittel in regelmässigen Abständen. Der Auftrag des Bundesrats zur strategischen Verknüpfung von internationaler Zusammenarbeit und Migrationspolitik behält hierbei eine wichtige Bedeutung und soll weiterhin umgesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Einleitung.....	6
1.1	Auftrag und Vorgehen	6
1.2	Politischer Kontext	7
2	Ergebnisse der externen Studie	8
2.1	Rechtlicher Rahmen	8
2.2	Ansätze zur Auslagerung von Asylverfahren.....	10
2.3	Ansätze zum Wegweisungsvollzug in Drittstaaten.....	11
2.4	Anforderungen an Auslagerungsmodelle	12
2.5	Handlungsoptionen der Schweiz gemäss Studie	12
3	Einschätzung des Bundesrats zu den Handlungsoptionen	14
3.1	Auslagerung von Asylverfahren	14
3.2	Wegweisungsvollzug in Drittstaaten	14
3.3	Alternative Pisten	16
4	Fazit	20

Abkürzungsverzeichnis

AMMR	EU-Asyl- und Migrationsmanagement Verordnung
APR	EU-Asylverfahrensverordnung
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BV	Bundesverfassung
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
ECOWAS	Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EU	Europäische Union
EUAA	Europäische Asyagentur
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GBP	Britische Pfund
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
IMZ	Interdepartementale Struktur zur Koordination der internationalen Migrationszusammenarbeit
IOM	Internationale Organisation für Migration
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOM	Europäische Kommission
MEG	Migration Experts Group
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SSV	Schweizerischer Städteverband
UK	Vereinigtes Königreich
UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

1 Ausgangslage und Einleitung

1.1 Auftrag und Vorgehen

Am 22. Dezember 2023 hat Ständerat Andrea Caroni das Postulat 23.4490 «Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland» eingereicht. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht eine Auslegeordnung zu Asylverfahren und Wegweisungsvollzug im Ausland (insbesondere in Drittstaaten) zu machen. Die Analyse soll stets mit Blick auf die Gewährleistung der schweizerischen Standards erfolgen.»

Der Bundesrat nahm am 14. Februar 2024 wie folgt Stellung und beantragte die Annahme des Postulats:

Der Bundesrat hat zuletzt 2017 in Erfüllung des Postulats [15.3242](#) Pfister Gerhard «Neukonzeption von Schengen/Dublin, europäische Koordination und "burden sharing"» einen Bericht zur Thematik vorgelegt, der im Wesentlichen zum Schluss kommt, dass eine Externalisierung der Verfahren aus rechtlichen, aber auch aus praktischen Gründen, nicht umsetzbar sei. Seither hat das Parlament die Haltung des Bundesrats mehrfach gestützt (u.a. Ablehnung der Motionen [21.3785](#) Quadri, [21.3992](#) Fraktion SVP, [23.3950](#) Chiesa und zuletzt [23.3176](#) Müller Damian). Da die Thematik aber in verschiedenen Ländern intensiv diskutiert wird, ist der Bundesrat der Ansicht, dass es angezeigt ist, im Rahmen einer aktuellen Auslegeordnung die jüngeren Bestrebungen und Diskussionen auf europäischer Ebene darzulegen und die Vereinbarkeit mit schweizerischem Recht und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz zu prüfen.

Der Ständerat ist diesem Antrag am 28. Februar 2024 gefolgt.

Der vorliegende Bericht wurde federführend durch das zuständige Staatssekretariat für Migration (SEM) erarbeitet. Zur Erfüllung des Postulats hat das SEM eine externe Studie ausgeschrieben und den Auftrag an die Migration Experts Group (MEG) vergeben. Konkret interessierte die Darlegung der aktuellen Ansätze von insbesondere europäischen Staaten im Bereich Auslagerung von Asylverfahren und Wegweisungsvollzug in Drittstaaten, sowie deren Kompatibilität mit nationalem und internationalem Recht. Anhand ausgewählter Beispiele sollte analysiert werden, ob und wie diese Ansätze in der Schweiz umgesetzt werden könnten. Zur Begleitung des Studienauftrags hat das SEM eine Begleitgruppe eingesetzt, in welcher das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM), das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), die Internationale Organisation für Migration (IOM), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) und die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) vertreten waren. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) verzichtete auf eine Teilnahme.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts werden nach dem einleitenden Kapitel 1 zur politischen Ausgangslage die Hauptelemente der externen Studie zusammengefasst (Kapitel 2). Auf Grundlage der externen Studie nimmt der Bundesrat in Kapitel 3 eine Beurteilung der verschiedenen Handlungsoptionen im Bereich Auslagerung von Asylverfahren und Wegweisungsvollzug sowie möglicher alternativer Pisten vor. Zum Schluss zieht der Bundesrat Bilanz über die von ihm im Rahmen dieses Berichts zur Weiterverfolgung bestimmten Massnahmen (Kapitel 4).

1.2 Politischer Kontext

Die europäische Asyl- und Migrationspolitik steht angesichts vielfältiger Krisenherde und der damit verbundenen gestiegenen Anzahl der Schutzbedürftigen vor grossen Herausforderungen. Mit der Verabschiedung des EU-Migrations- und Asylpakts wurde eine grosse Reform beschlossen, die auch für die Schweiz Chancen mit sich bringt. Diese muss sich ab Mitte 2026 in der Praxis beweisen. Seit der Verabschiedung prägen so genannte «innovative Lösungen» die Diskussion auf EU-Ebene. Gemeint sind damit Ansätze zur Auslagerung von Asylverfahren und zur Überstellung abgewiesener Asylsuchender in Drittstaaten, zu denen sie keinen Bezug haben. Ziel dieser Ansätze ist es, Migrationsbewegungen zu steuern und nationale Asylsysteme zu entlasten. In der Praxis gab es bisher in einzelnen Staaten nationale Initiativen. So hat insbesondere Italien mit seinem «Italien-Albanien-Modell» versucht, ein Modell zu entwickeln, dessen praktische Umsetzung bisher aber scheiterte. Andere Ansätze sind bisher nicht über das Stadium von Konzepten und/oder Absichtserklärungen hinausgekommen. Ein Beispiel hierfür ist die Absichtserklärung zwischen den Niederlanden und Uganda für ein Transitzentrum vom September 2025. Ausserhalb der EU gab es eine Vereinbarung des Vereinigten Königreichs (UK) mit Ruanda, die aber nie umgesetzt wurde. Auch ein dänisches Vorhaben zu einer entsprechenden Kooperation mit Ruanda wurde nicht umgesetzt.

Die Thematik der Auslagerung von Asylverfahren bzw. der Wegweisung abgewiesener Asylsuchender in Drittstaaten war in den vergangenen Jahren auch in der Schweiz regelmässig Gegenstand von Medienberichten und parlamentarischen Vorstössen, die inhaltliche Parallelen zum vorliegenden Postulat aufweisen (u.a. die bereits genannten Motionen [21.3785](#) Quadri, [21.3992](#) Fraktion SVP, [23.3950](#) Chiesa, [23.3176](#) Müller Damian und [23.4440](#) Gössi).

2 Ergebnisse der externen Studie

Die Migration Experts Group hat in ihrer Studie anhand von einschlägiger Literatur und Interviews mit Vertretungen von Regierungen und Expertinnen und Experten den rechtlichen Rahmen und die Eigenheiten sowie die Vor- und Nachteile verschiedener Externalisierungs-Ansätze analysiert und beurteilt. Als Fazit halten die Autoren folgendes fest:

Die Schweiz verfügt heute über funktionierende Strukturen für das Asyl- und Wegweisungsverfahren, welche die Herausforderungen von Flucht und irregulärer Migration weitgehend zu meistern vermögen. Externalisierungsansätze im Bereich Verfahren und Schutzgewährung und beim Wegweisungsvollzug erscheinen rechtlich und faktisch nicht als unmöglich, können aber keinen Ersatz für das heutige System bieten. Nach wie vor wird die Schweiz, wie auch die anderen Asylstaaten, Asylstrukturen benötigen und Einzelfallprüfungen durchführen müssen. Auslagerungen von Asylverfahren und Schutzgewährung oder die Einrichtung von *return hubs* könnten punktuell die Systeme entlasten, aber die Aufnahmestaaten nicht von der Aufgabe entheben, Schutz zu gewähren oder Wegweisungen zu vollziehen.

Im Einzelnen kommt die Studie dabei zu folgenden Ergebnissen:

2.1 Rechtlicher Rahmen

Eine Externalisierung von Asylverfahren oder der Wegweisungsvollzug in Drittstaaten sind rechtlich nicht unmöglich, bei der konkreten Ausgestaltung solcher Modelle sind jedoch strenge völkerrechtliche, menschenrechtliche und, soweit für die Schweiz verbindlich, europarechtliche Vorgaben zu beachten. Das Schweizer Recht müsste zur Verwirklichung solcher Modelle angepasst werden. Die Non-Refoulement-Bestimmungen in Art. 25 Abs. 2 und 3 der Schweizer Bundesverfassung (BV) sind dabei einzuhalten.

Beim Völkerrecht sind insbesondere die Non-Refoulement-Bestimmungen bedeutsam, die die direkte oder indirekte Zurückweisung einer Person in ein Land verbietet, in dem ihr Verfolgung oder Misshandlung droht. Das Non-Refoulement-Gebot gehört zum zwingenden Völkerrecht, wovon in keinem Fall abgewichen werden kann. Die Einhaltung muss zwingend vor einer Überstellung im Einzelfall geprüft werden.

Beim europäischen Recht müssen die EU-Mitgliedstaaten bei Externalisierungsvorhaben namentlich die Anforderungen aus dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und der Rückführungsrichtlinie¹ erfüllen. Für die Schweiz sind davon unter anderen die Dublin-² und die Rückkehr-Vorgaben³ verbindlich. Die Überlegungen zu Auslagerungs-Modellen sind in EU-Staaten bisher rechtlich vor allem an zwei Bestimmungen gescheitert: Einerseits am so genannten Verbindungskriterium im sicheren Drittstaats-Konzept in der Asylverfahrensrichtlinie⁴, resp. in Zukunft in der Asylverfahrensverordnung (APR)⁵. Die APR und das dort definierte Konzept der sicheren Drittstaaten sind für die Schweiz rechtlich nicht verbindlich; sie verfügt aber im nationalen Recht über ähnliche Regeln. Andererseits scheiterte die Umsetzung auch an der für die Schweiz verbindlichen Rückführungsrichtlinie, die keine Überstellung einer Person gegen ihren Willen in ein anderes als ihr Herkunftsland oder ein Transitland (letzteres gemäss gemeinschaftlichen oder bilateralen Rückübernahmeabkommen oder anderen Vereinbarungen) zulässt. Aktuell sind Bestrebungen im Gange, diese beiden europäischen Rechtsgrundlagen zu ändern. Eine Mitte 2026 in Kraft tretende Änderung der APR sieht eine Abschaffung der Verbindung zu einem sicheren Drittstaat als zwingendes Kriterium vor. So soll in Zukunft der blosse Transit oder eine Vereinbarung mit einem sicheren Drittstaat ausreichen, um auf ein Asylgesuch nicht einzutreten und die Person in den sicheren Drittstaat zu überstellen, wo sie ein Asylverfahren durchlaufen könnte. Ein Vorschlag für eine neue Rückführungsverordnung sieht zudem die rechtliche Möglichkeit vor, Personen, die sich irregulär in der EU aufhalten und gegen die eine endgültige Rückkehrentscheidung ergangen ist, auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen in einen Drittstaat zu überführen, ohne dass die betroffene Person dem zustimmen muss. Rückkehrzentren im Ausland (so genannte *return hubs*) würden damit ermöglicht. Für diese neue Rückkehr-Verordnung hat sich der Rat der EU am 8. Dezember 2025 auf eine Position geeinigt. Aktuell wird der Vorschlag vom Europäischen Parlament verhandelt; die EU-Institutionen müssen sich auf eine gemeinsame Version einigen, bevor diese verabschiedet werden kann. Die neue Rückkehr-Verordnung wird eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellen und muss grundsätzlich von der Schweiz übernommen werden.

¹ Richtlinie 2008/115/EG

² Aktuell Dublin III-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 604/2013), in Zukunft Teile der Asyl- und Migrationsmanagement Verordnung (Verordnung (EU) 2024/1351, AMMR). Vgl. die Botschaft des Bundesrates, BBl 2025 1481.

³ Aktuell Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG), in Zukunft voraussichtlich Rückführungsverordnung.

⁴ Richtlinie 2013/32/EU

⁵ Die Asylverfahrensverordnung (Verordnung (EU) 2024/1348), die als Teil des EU-Asyl- und Migrationspakts 2024 verabschiedet wurde, gibt Staaten die Möglichkeit, auf Asylgesuche nicht einzutreten, sofern die asylsuchende Person in einen sicheren Drittstaat überstellt werden kann. Eine Überstellung war bisher jedoch nur in Fällen zulässig, in denen eine sinnvolle Verbindung (*reasonable connection*) zwischen der asylsuchenden Person und dem Drittstaat besteht. Eine solche Verbindung besteht ins-

2.2 Ansätze zur Auslagerung von Asylverfahren

Die aktuell diskutierten Ansätze zur Auslagerung von Asylverfahren teilen die Autoren der externen Studie in unterschiedliche Typen ein. Diese sehen entweder die Auslagerung von Asylverfahren und Schutzgewährung (z.B. UK-Ruanda-Modell) oder nur die territoriale Auslagerung des Asylverfahrens (wie das Italien-Albanien-Modell) vor.

Die Vereinbarungen von April 2022 und Dezember 2023 zwischen dem Vereinigten Königreich und Ruanda gelten als erstes konkretes Externalisierungs-Projekt in Europa (allerdings ausserhalb des EU-Rechts). Ruanda wäre für die Durchführung der Asylverfahren, und – je nach Ausgang – für den Schutz, respektive die Rückführung der Personen in ein Land, in dem sie aufenthaltsberechtigt sind, zuständig gewesen. Es wurde keine genaue Anzahl Personen festgelegt, die Ruanda aufnehmen würde. Nachdem das Projekt mehrmals von Gerichten gestoppt wurde, wurde es bei einem Regierungswechsel in UK beendet, ohne dass Personen transferiert worden sind. Mangels Umsetzung kann das Funktionieren und das Kosten-Nutzen-Verhältnis nur teilweise beurteilt werden. Die Kosten sollen sich zwischen April 2022 bis Juni 2024 auf 715 Mio. GBP belaufen haben. Der Nutzen würde vom Ausmass des abschreckenden Effekts auf irreguläre Überfahrten nach UK abhängen, der wiederum durch die Anzahl der überführten Personen beeinflusst würde.

Italien hat im November 2023 mit Albanien eine Vereinbarung getroffen, wonach Italien auf eigene Kosten und unter eigener Verwaltung und Gerichtsbarkeit zwei Einrichtungen auf albanischem Staatsgebiet errichten kann, in denen es Asyl- und Rückkehrverfahren durchführt. Die Zentren sollten bis zu 3'000 Migrantinnen und Migranten gleichzeitig aufnehmen können, die von Schiffen der italienischen Küstenwache auf hoher See aufgegriffen werden. Nach Abschluss der Asylverfahren wären Personen, welchen Schutz gewährt wurde, in Italien aufgenommen worden. Bei negativem Entscheid sollte die Rückführung ins Heimatland direkt ab Albanien erfolgen. Sollte dies nicht möglich sein, wäre ebenfalls eine Überführung nach Italien nötig geworden. In den Zentren in Albanien hätten Grenzverfahren nach italienischem Recht durchgeführt werden sollen. Diese dürfen nur bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten angewendet werden. Eine Umsetzung des Modells wurde bislang aufgrund der Definition der sicheren Herkunftsländer durch italienische und europäische Gerichte gestoppt. Insgesamt wird der praktische Nutzen aber ohnehin als gering eingeschätzt. Es findet keine Übertragung von Verantwortung an einen Drittstaat statt. Die gleichen Verfahren könnten statt auf albanischem genauso auf italienischem Territorium stattfinden. Die fiktive Ausdehnung des italienischen Territoriums führt aber zu logistischen und rechtlichen Herausforderungen und zu Zusatzkosten.

Die Modelle Italien-Albanien, UK-Ruanda sowie weitere nur theoretisch angedachte Projekte wurden allesamt nicht, oder nicht in der angedachten Form, umgesetzt. Die Verfasser der Studie kommen zum Schluss, dass sie daher keine belastbaren Erkenntnisse hinsichtlich der Tauglichkeit dieser Modelle erlauben. Insgesamt sei aber klar, dass die Anforderungen hoch sind und eine Einzelfallprüfung vor der Überstellung nötig ist. Damit verlieren Auslagerungsmodelle einen Teil ihrer Wirksamkeit, da zunächst im Inland die Zulässigkeit eines Transfers im Einzelfall abgeklärt werden muss und eine Beschwerdemöglichkeit mit aufschiebender Wir-

besondere, wenn sich Familienangehörige des Antragstellers in diesem Staat aufhalten oder der Antragsteller in diesem Staat niedergelassen war oder sich dort aufgehalten hat (vgl. Erwägungsgrund 48 der Asylverfahrensverordnung). Ein kurzfristiger Transit reicht dafür aber nicht aus.

kung offenstehen muss. Zudem gibt es auch verbreitete Zweifel bezüglich operativer und praktischer Umsetzung, vor allem an der Existenz williger und geeigneter Staaten als Externalisierungspartner, die auch langfristig, über Regierungswechsel hinaus, zuverlässig zur Kooperation bereit sind. Teilweise (z.B. Modell Italien – Albanien) werden auch die hohen Kosten moniert, wobei das Kosten-Nutzen-Verhältnis gemäss der Studie davon abhängt, wie sich die Asylgesuchszahlen in der Folge entwickeln. Ob und wie stark diese zurückgehen, lässt sich vorab nicht abschätzen. Ein weiterer kontrovers diskutierter Punkt betrifft die Anzahl Personen, die in Drittstaaten überführt werden könnten. Argumentiert wird etwa, dass erst bei einer grösseren Zahl von Transfers eine tatsächliche Wirkung auf die irreguläre Migration zu erwarten wäre. Gleichzeitig gehen Praktikerinnen und Praktiker nicht davon aus, dass allfällige Partnerstaaten bereit wären, grosse Personenvolumen zu akzeptieren.

Es ist zu beachten, dass auch das Dublin-System ein Externalisierungssystem ist, da Asylgesuche in einem anderen Dublin-Staat statt in der Schweiz geprüft werden. Die Umsetzung ist insofern erleichtert, als dieses auf Staaten beschränkt ist, die ein gemeinsames Verständnis und teilweise einen gemeinsamen Rechtsrahmen in Bezug auf den Umgang mit Asylsuchenden und Flüchtlingen entwickelt haben. Dennoch zeigt auch dieses System auf, dass sich teilweise Schwierigkeiten bei der Umsetzung ergeben und die Verlagerung der Zuständigkeit im Einzelfall überprüft werden muss. Es liegt auf der Hand, dass diese Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit aussereuropäischen Staaten mit grosser Wahrscheinlichkeit noch stärker zum Ausdruck kommen würden.

2.3 Ansätze zum Wegweisungsvollzug in Drittstaaten

Gemäss der Studie sind die rechtlichen Hürden niedriger, wenn es nur um den Vollzug der Wegweisung via einen Drittstaat geht, da ein Schutzbedarf im nationalen Asylverfahren bereits geprüft und verneint wurde. Eine Beurteilung der praktischen Funktionsweise ist nicht möglich, da es hierfür keine erprobten Modelle gibt. Aktuell werden diese Modelle in der EU unter der Bezeichnung return hubs diskutiert. Diese sollen es ermöglichen, abgelehnte Asylsuchende, die nicht in ihren Heimatstaat zurückgeführt werden können, in einen anderen Staat zu überführen, der sich bereit erklärt hat, diese Personen langfristig aufzunehmen. Alternativ soll der andere Staat die Drittstaatsangehörigen aufnehmen, bis eine Rückkehr in das Heimatland oder in ein anderes Land, in das die Person freiwillig zurückkehren möchte, möglich ist. Offen bleibt, ob es sich dabei um offene oder geschlossene Zentren handelt und was im Fall einer Nichtrücknahme durch den Herkunftsstaat geschieht. Im Vorschlag der KOM für eine neue Rückkehr-Verordnung von März 2025 wurde vorgeschlagen, return hubs rechtlich zu ermöglichen; die praktische Ausgestaltung würde jedoch den Mitgliedsstaaten überlassen. Rechtliche Voraussetzung ist laut KOM-Vorschlag eine Vereinbarung mit einem Drittstaat, der die einschlägigen menschen- und völkerrechtlichen Standards einhält. Bis diese Rechtsgrundlage verabschiedet und in Kraft gesetzt wird, könnte noch einige Zeit verstreichen. Die grösste Herausforderung bei der Umsetzung dürfte das Finden eines Staates sein, der sich als return hub anbietet und die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Geographische Aspekte dürften hierbei eine wichtige Rolle spielen, da primär ermöglicht werden soll, dass die transferierten Personen in ihren Heimatstaat zurückkehren können.

Nicht für ausgeschlossen hält die Studie Abkommen mit einem Drittstaat, der sich bereit erklären würde, im Einzelfall Personen aufzunehmen, die nicht in ihre Heimat zurückgeführt werden können, an deren Wegweisung die Schweiz aber erhebliche staatspolitische Interessen hat. Mit der in Entstehung begriffenen europäischen Rückkehr-Verordnung könnte dies in Zukunft grundsätzlich rechtlich möglich sein. Aufgrund hoher Kosten und Aufwand eignet sich dieses Vorgehen nur für Einzelfälle.

In der Schweizer Debatte wurden auch schon Transitabkommen nach dem Vorbild eines Transitabkommens zwischen der Schweiz und Senegal aus dem Jahr 2003 genannt. Dieses Abkommen wurde damals weder ratifiziert noch umgesetzt. Gemäss der Studie kann dieses Abkommen nicht als Modell für das Konzept der *return hubs* dienen, da es mit seinen kurzen Fristen und der Pflicht zur Rückübernahme durch die Schweiz bei Scheitern der Durchbeförderung einen wesentlich anderen Charakter aufwies. Es könne insbesondere keine Wirkung entfalten, wenn der Heimatstaat der Rückkehrpflichtigen die unfreiwillige Rückkehr seiner Staatsangehörigen kategorisch ablehnt, wie dies beispielsweise bei Eritrea der Fall ist.

2.4 Anforderungen an Auslagerungsmodelle

Die Studie kommt zum Schluss, dass jede konkrete Planung von Auslagerungen von Verfahren und/oder Schutzgewährung und von Wegweisungen verschiedenen Anforderungen genügen muss: Das betreffende Modell müsste rechtlich abgesichert und belastbar sein und berücksichtigen, dass es immer einer Einzelfallprüfung der Rechtmässigkeit einer Überstellung in einen Drittstaat bedürfen wird. Damit Auslagerungsprojekte zu einer wirksamen Entlastung des nationalen Asylsystems beitragen können und angesichts der häufig hohen Anfangsinvestitionen, müssten sie auf einen langen Zeithorizont angelegt sein. Eine solche Nachhaltigkeit und Langfristigkeit würde stabile Beziehungen zwischen dem auslagernden Staat und dem Zielstaat der Auslagerung voraussetzen. Damit nicht bei einem Regierungswechsel ein Projektabbruch erfolgt, wäre ein breiter Konsens von Regierung und Bevölkerung beider Staaten über ein solches Modell nötig. So hat beispielsweise in Senegal der öffentliche Druck zum Rückzug der Regierung vom Transitabkommen mit der Schweiz geführt. Auch in UK hat der Regierungswechsel nach den Wahlen im Sommer 2024 den Abbruch des Projekts mit Ruanda besiegelt. Ein besonderes Augenmerk ist dem Risiko zu widmen, dass die Schweiz sich durch die Auslagerungspolitik in starke Abhängigkeit oder gar Erpressbarkeit begeben würde. Die Auswahl von Partnerstaaten der Verlagerungspolitik müsste mit der schweizerischen Aussenpolitik kohärent sein, namentlich mit den Grundsätzen der internationalen Zusammenarbeit und der *good governance*. Ein Abschreckungseffekt mit blosser Verlagerung auf andere europäische Staaten müsste durch ein koordiniertes Vorgehen verhindert werden. Schliesslich wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Auge zu behalten, auch wenn sich die Effekte von Auslagerungen im Vorherein nur schwerlich abschätzen lassen. Mittel- und langfristig könnte eine Auslagerung zu Einsparungen führen, wenn die irreguläre Migration dadurch signifikant reduziert werden könnte. Dies konnte indes mangels Umsetzung solcher Projekte bisher nicht nachgewiesen werden. Eine signifikante Reduktion der irregulären Migration ist zudem nur zu erwarten, wenn eine hohe Zahl an Überstellungen erfolgt. Bei den aktuell verfolgten Modellen ist dies nicht realistisch. Bei der Auswahl potenzieller Partnerstaaten – mit Vorteil Staaten, mit welchen die Schweiz bereits vertiefte Beziehungen hat – wären auch geografische Aspekte zu berücksichtigen, wobei die Wahl der Region je nach Modell unterschiedlich ausfallen könnte.

2.5 Handlungsoptionen der Schweiz gemäss Studie

Die Studie widmet sich zum Schluss den konkreten Handlungsoptionen, welche sich für die Schweiz ergeben, sollte eine Verlagerung von Asylverfahren bzw. des Wegweisungsvollzugs weiterverfolgt werden. In diesem Fall wird empfohlen – auch aus Gründen eines sorgsamsten Umgangs mit öffentlichen Mitteln – eine solche Kooperation mit einem im Umfang begrenzten Projekt zu testen, am ehesten im Bereich *return hub* für Fälle von schwer vollziehbaren Wegweisungen. In diesem Fall wären Koalitionen mit gleichgesinnten Staaten anzustreben. Auch für ein im Umfang begrenztes Projekt müssten zudem die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Im Allgemeinen zeigt sich für die Schweiz eine besondere Herausforderung für die Externalisierung von Asyl und Rückkehr: Sie kann viele der Gegenleistungen, welche einen Drittstaat zur Kooperation bewegen könnten, nicht anbieten (namentlich Unterstützung beim

EU-Beitritt oder bei der Schengen-Visa-Liberalisierung), oder zeigte sich in verschiedenen Bereichen aufgrund innenpolitischer Erwägungen bisher sehr zurückhaltend (z.B. Schaffung legaler Zugangswege via Öffnung des Arbeitsmarktes, zusätzliche Resettlement-Programme). Die Schweiz könnte indessen beispielweise Angebote machen im Bereich der Migrationszusammenarbeit, bei der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe, bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Visapolitik bei langfristigen Visa, und bei beschränkten Zulassungen zum Arbeitsmarkt für vorübergehende Aufenthalte. Klar ist: Ohne starken Hebel liesse sich eine Kooperation kaum erreichen.

Angesichts der bisher aufgetretenen Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung der Verlagerung von Asylverfahren, Schutzgewährung und Rückführung, sind andere Massnahmen für eine koordinierte und wirksame Migrationssteuerung umso wichtiger. Im Fokus stehen die Prävention und Eindämmung der irregulären Migration und von Sekundärwanderungen, wobei es um ein Bündel von Massnahmen geht, welches europäische, migrationsausserpolitische und innenpolitische Handlungsfelder umfasst. Auf europäischer Ebene spielen die Massnahmen des EU-Migrations- und Asylpakts eine bedeutende Rolle bei der Verbesserung des Migrationsmanagements. Die Schweiz könnte sich mit einem Ausbau finanzieller, personeller und logistischer Mittel stärker engagieren, z.B. bei den EU-Agenturen (Frontex, EUAA). Schliesslich können auch neue oder verstärkte migrationsausserpolitische Massnahmen in Dritt- und Herkunftsstaaten Lösungsansätze zur Verringerung des Migrationsdrucks auf die Schengen-Ausgangsgrenze bieten. Dies mittels einer noch stärkeren Fokussierung auf die für die Schweiz relevanten Migrationsrouten und Herkunftsregionen und eines stärkeren auch finanziellen Engagements im Bereich Prävention und Eindämmung der irregulären Migration und der Sekundärmigration. Zu prüfen sind bei allen Optionen der Ausbau der Ressourcen für die Migrationsausserpolitik sowie grundsätzlich ein vermehrtes Zusammengehen mit anderen gleichgesinnten europäischen Staaten. Innenpolitisch geht es v.a. um rasche Verfahren, und einen konsequenten Vollzug von Rückführungen.

Als Fazit halten die Autoren folgendes fest: Die Schweiz verfügt heute über funktionierende Strukturen für das Asyl- und Wegweisungsverfahren, welche die Herausforderungen von Flucht und irregulärer Migration weitgehend zu meistern vermögen. Externalisierungsansätze im Bereich Verfahren und Schutzgewährung und beim Wegweisungsvollzug erscheinen rechtlich und faktisch nicht als unmöglich, können aber keinen Ersatz für das heutige System bieten. Nach wie vor wird die Schweiz, wie auch die anderen Asylstaaten, Asylstrukturen benötigen und Einzelfallprüfungen durchführen müssen. Auslagerungen von Asylverfahren und Schutzgewährung oder die Einrichtung von *return hubs* könnten punktuell die Systeme entlasten, aber die Aufnahmestaaten nicht von der Aufgabe entheben, Schutz zu gewähren oder Wegweisungen zu vollziehen.

3 Einschätzung des Bundesrats zu den Handlungsoptionen

3.1 Auslagerung von Asylverfahren

Die vorstehenden Ausführungen zu den Erkenntnissen aus der Studie der Migration Experts Group machen deutlich, dass die Verlagerung von Asylverfahren zwar nicht unmöglich, jedoch mit erheblichen Hindernissen und schwer zu erfüllenden Bedingungen verbunden ist. Die rechtlichen und praktischen Hürden zur Auslagerung des Wegweisungsvollzugs in Drittstaaten sind wohl etwas tiefer als die Anforderungen für die Verlagerung von Asylverfahren. Dies weil die Schutzbedürftigkeit zum Zeitpunkt des Wegweisungsvollzugs bereits verneint wurde. In jedem Fall wäre eine Einzelfallprüfung vor Überstellung nötig. Diese muss im Inland durchgeführt werden und anfechtbar sein. Vor einem Transfer muss also der Rechtsweg abgewartet werden, was zu erheblichen Verzögerungen führen würde. Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang an die teilweise auftretenden Herausforderungen im Dublin-System. Würde ein solches System auf aussereuropäische Staaten ausgedehnt, mit denen kein gemeinsamer Rechtsrahmen und keine grundsätzliche Übereinstimmung über den Umgang mit Asylsuchenden besteht, dürften die Herausforderungen und Risiken ungleich höher sein.

Im Bereich der Verlagerung von Asylverfahren will der Bundesrat die Entwicklungen auf europäischer Ebene eng verfolgen. Können Verlagerungsmodelle erfolgreich und unter Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere was den Schutz und die Grundrechte der transferierten Personen anbelangt, umgesetzt werden, so wäre eine Beteiligung oder eine eigene Umsetzung zu prüfen.

Dabei steht für den Bundesrat fest, dass bei der allfälligen Konzeption eines Verlagerungsmodells die in der Studie definierten Anforderungen (s. Kapitel 2.4 des vorliegenden Berichts) sorgfältig überprüft werden müssen. Nebst der Einhaltung sämtlicher rechtlicher Rahmenbedingungen muss auch dem Kosten-Nutzen-Verhältnis Beachtung geschenkt werden. Wie in der Studie der Migration Experts Group dargelegt, sind Verlagerungsmodelle oftmals mit hohen Anfangsinvestitionen verbunden. Die Wirtschaftlichkeit eines solchen Modells kann damit nur erreicht werden, wenn ein langer Zeithorizont gegeben ist. Hierfür braucht es nicht nur eine langfristige Verpflichtung der Schweiz, sondern auch des Partnerstaates. Diese wäre allerdings z.B. bei Regierungswechseln erheblich gefährdet. Gleichzeitig besteht aus Sicht des Bundesrats im Rahmen solcher Vereinbarungen mit Drittstaaten das Risiko von Abhängigkeiten oder gar Erpressbarkeit, was unbedingt zu vermeiden wäre. Die Gegenleistungen, die bislang im Rahmen solcher Modelle erbracht wurden, gehen mutmasslich weit über migrationsspezifische Themen hinaus. Das aktuelle Modell der Migrationspartnerschaften, die derzeit umfassendste Form der Migrationszusammenarbeit der Schweiz mit Drittstaaten, ist damit nur bedingt vergleichbar. Die Schweiz verfügt zudem zwar über weiterführende Möglichkeiten im Bereich der wirtschaftlichen und Entwicklungszusammenarbeit sowie in begrenztem Rahmen in der Visapolitik oder bei den legalen Zugangswegen, ist im Vergleich zu anderen Staaten jedoch in ihrem Handlungsspielraum beschränkt.

3.2 Wegweisungsvollzug in Drittstaaten

Im Bereich des Wegweisungsvollzugs von Personen ohne Aufenthaltsrecht in Drittstaaten laufen unter dem Namen *return hubs* derzeit verschiedene Überlegungen auf europäischer Ebene und in einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Die Schweiz verfolgt die Diskussionen zur Schaffung einer neuen Rückkehr-Verordnung, die als Schengen-Weiterentwicklung auch für die Schweiz verbindlich wäre, eng. Sie beteiligt sich aktiv auf technischer und politischer Ebene an den Diskussionen auf EU-Ebene sowie an vorgängigen Absprachen mit gleichgesinnten Staaten. Diese Verordnung wird voraussichtlich, wenn sie dereinst in Kraft tritt, auch die rechtliche

Grundlage für *return hubs* schaffen.⁶ Auf dieser Basis könnten einzelne oder Koalitionen von EU-Staaten die Realisierung von *return hub*-Projekten in Angriff nehmen. Eine Realisierung von gemeinsamen EU-*return hubs* wird zwar rechtlich wohl nicht ausgeschlossen sein, zum jetzigen Zeitpunkt verfolgt die EU-Kommission jedoch noch keine konkreten Ansätze.

Da es noch keine konkreten Modelle und somit auch keine praktischen Erfahrungen damit gibt, ist eine Beurteilung zur Funktionsweise und Wirkung solcher *return hubs* bislang kaum möglich. Klar ist hingegen, dass nicht alle Konstellationen geeignet sind. Beispielsweise können Transitabkommen nach dem Muster des (nicht umgesetzten) Abkommens zwischen der Schweiz und Senegal aus dem Jahr 2003 keine Wirkung entfalten, wenn der Herkunftsstaat sich kategorisch weigert, eigene Staatsangehörige zurückzunehmen. Dies trifft gemäss der Studie z.B. auf Eritrea zu, das Gegenstand der Mo. Gössi [23.4440](#) ist.

Angesichts der laufenden Entwicklungen auf europäischer Ebene zu *return hubs* und der damit verbundenen offenen Fragen will der Bundesrat allfällige entstehende Projekte europäischer Staaten oder der EU weiterhin eng verfolgen. Falls andere Staaten Modelle zur Verlagerung des Wegweisungsvollzugs in Drittstaaten rechtskonform und zielführend umsetzen können, will der Bundesrat eine Beteiligung in Kooperation mit gleichgesinnten Staaten oder ein eigenes Projekt prüfen. Für den Bundesrat steht fest, dass – analog zur möglichen Verlagerung von Asylverfahren – auch eine allfällige Verlagerung des Wegweisungsvollzugs in Drittstaaten nur unter Einhaltung der von der Migration Experts Group in der Studie genannten Anforderungen (s. Kapitel 2.4 des vorliegenden Berichts) erfolgen soll, insbesondere der rechtlichen Rahmenbedingungen, des Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der Nachhaltigkeit.

Gleichzeitig erachtet es der Bundesrat als wichtig, dass die Schweiz im Rahmen der Beratungen zur EU-Rückkehr-Verordnung die Schaffung einer gemeinsamen rechtlichen Grundlage für *return hubs* unterstützt. Dies ermöglicht es der Schweiz einerseits, sich diese Option offen zu halten, stellt aber andererseits auch sicher, dass alle EU-Staaten gewisse Rahmenbedingungen bei der Realisierung von *return hubs* einhalten müssen. Die neue Rückkehr-Verordnung dürfte den Staaten auch in anderen Punkten neuen Spielraum geben, den die Schweiz – wo zweckmässig – konsequent nutzen sollte. So könnte beispielsweise die Rückführung von abgewiesenen Asylsuchenden in Drittländer, in denen sie gestützt auf eine Personenfreizügigkeit über ein Aufenthaltsrecht verfügen, auch gegen den Willen der ausreisepflichtigen Person, möglich werden.⁷ Dennoch muss auch hier die Zustimmung des Aufnahmestaats vorhanden sein. Die Anforderungen hierbei dürften aber geringer sein als bei *return hubs* und diese Möglichkeit könnte auch nur für einzelne Fälle zur Anwendung kommen.

⁶ Die vorgeschlagene Verordnung soll dereinst die heutige Rückführungsrichtlinie ersetzen. Die *return hubs* sind nur einer von vielen darin geregelten Bereiche.

⁷ Dies ist bspw. innerhalb der Mitgliedstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) der Fall. Eine Person würde also nicht in ihr Heimatland zurückgeführt, sondern bspw. in ein Nachbarland, in dem sie aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ein Freizügigkeitsrecht hat. Dies wird bereits heute gelegentlich gemacht, bedarf aber nach heutiger Rechtslage der Zustimmung der rückzuführenden Person.

Auch wenn Verlagerungsmodelle in der Zukunft erfolgreich umgesetzt werden sollten, weist der Bundesrat darauf hin, dass sämtliche Verlagerungsmodelle, sowohl im Bereich Asylverfahren als auch im Bereich Wegweisungsvollzug, nationale Systeme bestenfalls ergänzen, jedoch keinen Ersatz darstellen können.

3.3 Alternative Pisten

Innenpolitische Massnahmen

Der Bundesrat betrachtet das nationale Asyl- und Rückkehrsystem als Schlüsselement einer guten Migrationssteuerung. Dies umfasst rasche und rechtsstaatliche Verfahren, eine effektive Integration, sowie einen konsequenten Vollzug. Diese Ziele hat die Schweiz bereits mit der Neustrukturierung des Asylbereichs von 2019 verfolgt. Die Neustrukturierung hat sich grundsätzlich bewährt, fünf Jahre nach der Asylgesetzrevision sollen aber die strategischen Ziele überprüft und neue Handlungsoptionen im Asylbereich entwickelt werden. Das EJPD hat zu diesem Zweck die Asylstrategie 2027 in Auftrag gegeben. Am 28. November 2025 wurde die Asylstrategie 2027 – bestehend aus einer externen Analyse des Schweizer Asylsystems, einer politischen Synthese der drei Staatsebenen sowie einem politischen Mandat mit strategischen Stossrichtungen – von den Vertretenden von Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten verabschiedet. In der Umsetzungsphase fokussiert das Projekt auf die Entwicklung von Massnahmen in sieben definierten Handlungsfeldern:

- Asylverfahren
- Internationale Zusammenarbeit und Verpflichtungen
- Unterbringung, Infrastruktur und Personal
- Schutzstatus S
- Irreguläre Migration, Sicherheit und Wegweisungsvollzug
- Integration
- Zusammenarbeit, Kommunikation, Steuerung und Evaluation

Mit der Verabschiedung der Projektergebnisse aus der ersten Phase startet die zweite Phase: In dieser werden die strategischen Stossrichtungen konkretisiert und es werden Massnahmen entwickelt. Die drei Staatsebenen ziehen Ende 2026 Bilanz über den Zwischenstand der Arbeiten.

Der Bundesrat wurde zudem mit Annahme der Motion [23.3082](#) Salzmann damit beauftragt, dem Parlament ein Konzept vorzulegen, wie die Zahl der Ausreisen in den kommenden Jahren deutlich erhöht werden kann. Im Rahmen der Arbeiten am geforderten Konzept prüft der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen daher verschiedene Massnahmen, um den Wegweisungsvollzug in der Schweiz weiter zu optimieren. Die Veröffentlichung des Konzepts erfolgt voraussichtlich im Laufe des Jahres 2026.

Europäische Massnahmen

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass migrationspolitische Ziele nicht im Alleingang durch die Schweiz zu erreichen sind. Er unterstützt deshalb die Weiterführung und Verstärkung der Beteiligung der Schweiz am europäischen Migrationsmanagement. Die Schweiz ist durch ihre Schengen-/Dublin-Assoziierung bereits an EU-Massnahmen zum Migrationsmanagement beteiligt. Der EU-Migrations- und Asylpakt, der eine umfassende Neuausrichtung des Migrationsmanagements der EU darstellt, wird Mitte 2026 in Kraft treten. Die Schweiz übernimmt die Teile, die Schengen/Dublin-Weiterentwicklungen darstellen. Der Bundesrat erachtet es als im Interesse der Schweiz, die Umsetzung des EU-Migrations- und Asylpakts auch darüber hinaus

zu unterstützen, dies auch im Hinblick auf die Prävention und Eindämmung der Sekundärmigration. Dafür hat das Parlament die Möglichkeit einer Beteiligung am – für die Schweiz nicht verpflichtenden – Solidaritätsmechanismus im Gesetz vorgesehen und den Grundsatzentscheid des Bundesrats damit gestützt.⁸ Dies unter Berücksichtigung der gesamteuropäischen und nationalen Asylsorge und unter der Bedingung, dass das Dublin-System im Wesentlichen für die Schweiz funktioniert. Zudem wird das Parlament über allfällige weitere Gesetzesanpassungen und eine Vereinbarung mit der EU abstimmen, die notwendig sind für eine Beteiligung.

Die Schweiz beteiligt sich zudem seit 2016 am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), das 2022 in die Europäische Asylagentur (EUAA) überführt wurde und seither über ein erweitertes Aufgabengebiet und zusätzliche Befugnisse verfügt. Der Bundesrat hat entschieden, dass die Beteiligung der Schweiz an der neuen Agentur weitergeführt werden soll. Verhandlungen über eine entsprechende Vereinbarung sind aktuell im Gange. Eine Hauptaufgabe der EUAA ist die Unterstützung von Mitgliedsstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonders starkem Druck ausgesetzt sind. Die Schweiz hat sich bisher mit Expertenentsendungen an solchen Unterstützungseinsätzen beteiligt. Solche Einsätze sind weiterzuführen, auch wenn die Schweiz auch in Zukunft mit grösstmöglicher Flexibilität über diese Entsendungen entscheiden können möchte. Ein gutes Funktionieren des europäischen Asylsystems und ein effizientes Migrationsmanagement in allen Dublin-Staaten liegen im Interesse der Schweiz, weil dadurch ein effizientes Funktionieren des Dublin-Systems und eine entsprechende Entlastung der nationalen Asylsysteme ermöglicht wird.

Weiter beteiligt sich die Schweiz im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung seit 2011 an Frontex. Die nationale Koordinationsstelle für Frontex liegt beim Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). In diesem Rahmen beteiligt sich die Schweiz durch Beitragszahlungen und die Entsendung von Grenzschutzexpertinnen und Grenzschutzexperten für Einsätze zum Schutz der Schengen-Aussengrenzen. Im Rückkehrbereich ist das SEM zuständig für die Zusammenarbeit mit Frontex. Bereits in den letzten Jahren wurde die Schweiz im Bereich Rückkehr verstärkt von Frontex unterstützt. Neben der Teilnahme an sogenannten Sammelflügen für Rückführungen werden mittlerweile u.a. auch Flüge für freiwillige Ausreisen von Frontex finanziert und die Schweiz macht Gebrauch von Rückkehrhilfeangeboten von Frontex. Dank der Unterstützung von Frontex konnte die Schweiz im Jahr 2024 somit insgesamt rund CHF 2,3 Mio. und im Jahr 2025 rund CHF 3,0 Mio. einsparen. Der Bundesrat befürwortet eine verstärkte Zusammenarbeit und Nutzung des Frontex-Angebots im Bereich Rückkehr durch die Schweiz, wobei die genauen Massnahmen durch das SEM zu prüfen sind, beispielsweise die Nutzung von Frontex-Flügen oder die vermehrte Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten. Zu berücksichtigen ist, dass die EU-Kommission für Herbst 2026 eine punktuelle Revision der Frontex-Verordnung vorbereitet. Dabei soll das Mandat von Frontex im Hinblick

⁸ Bundesbeschluss v. 26. September 2025 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1351 über das Asyl- und Migrationsmanagement und der Verordnung (EU) 2024/1359 über die Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands); BBl 2025 2902.

auf die wachsenden Herausforderungen im Bereich des Grenzmanagements und der Rückkehr weiterentwickelt werden. Die Schweiz wird sich im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung an den Beratungen beteiligen.

Weiter beteiligt sich die Schweiz im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung auch am EU-Fonds, mit dem Schengen-Staaten, die hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen, solidarisch unterstützt werden.⁹

Die Schweiz nutzt zudem aktiv ihr mit der Schengen-Assoziierung verbundenes Mitspracherecht (*decision shaping*) in der Visa- und Rückkehrpolitik. Sie unterstützt beispielsweise die konsequente Anwendung der Schengen-Instrumente zur Verbesserung der Rückkehrzusammenarbeit mit Herkunftsstaaten über den Art. 25a Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex) (bei visumpflichtigen Staaten) oder den Visasuspendierungs-Mechanismus nach Art. 8 der Verordnung (EU) 2018/1806 (bei visumsbefreiten Staaten).

Migrationsaussenpolitische Massnahmen mit Drittstaaten

Des Weiteren hebt die Studie verschiedene Massnahmen zur Stärkung der migrationsaussenpolitischen Zusammenarbeit der Schweiz mit Dritt- und Herkunftsstaaten hervor. Betreffend die Interdepartementale Struktur zur Koordination der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) weist der Bundesrat darauf hin, dass die Ämter des EJPD, des EDA und des WBF seit Februar 2011 den Auftrag haben, ihre aussenpolitischen Tätigkeiten im Migrationsbereich zu koordinieren mit dem Ziel, die Kohärenz der Aussenpolitik zu Migrationsfragen sicherzustellen. Nebst bilateralen Treffen mit Drittstaaten umfasst dies unter anderem die systematische Koordination von gezielten Projekten zur Prävention und Eindämmung der irregulären Migration, zum Schutz von Geflüchteten und zur Unterstützung nachhaltiger Lösungen für Zwangsvertreibungen. Die Umsetzung solcher Projekte wird durch die für die Migrationsaussenpolitik bereitgestellten finanziellen Mittel ermöglicht. Diese Projekte werden aus den Mitteln der zuständigen Ämter finanziert. Die Studie stellt fest, dass die im Rahmen der IMZ beim SEM, der DEZA und dem SECO verfügbaren Mittel, Instrumente und Massnahmen noch gezielter eingesetzt und fokussiert werden könnten. Der Bundesrat will den Einsatz der finanziellen Mittel innerhalb der IMZ-Struktur regelmässig prüfen und wo nötig noch gezielter und kohärenter verwenden.

Durch eine Priorisierung bestimmter Mittel auf Länder von migrationspolitischem Interesse, beispielsweise in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten, die gezielte Umsetzung von Massnahmen vor Ort sowie den vermehrten Abschluss von Migrationsabkommen kann die Schweiz ihre migrationspolitischen Interessen wirkungsvoll verfolgen. Die Schweiz wird ihre migrationsaussenpolitischen Tätigkeiten im Rahmen der IMZ-Struktur weiterhin eng koordinieren, um die Wirksamkeit und Kohärenz der Massnahmen weiter zu erhöhen.

Weiter verdeutlicht die Studie die wichtige Rolle der Migrationsaussenpolitik und deren Potential bei der Bewältigung der Herausforderungen im Migrationsbereich. Dabei wird ersichtlich, dass andere Länder, namentlich Dänemark und Schweden, substanziell grössere Finanzmittel als die Schweiz für die Migrationsaussenpolitik einsetzen. Im aktuellen Kontext des anhaltend hohen Migrationsdrucks und der grossen Herausforderungen im Asylbereich wird der Bundesrat die für die Migrationsaussenpolitik zur Verfügung gestellten Mittel regelmässig prüfen. Der

⁹ Aktuell ist dies das Instrument für finanzielle Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI).

Auslegeordnung zu Asylverfahren und zum Wegweisungsvollzug im Ausland

Bundesrat wird zudem den Gesamtregierungsansatz und die Umsetzung der strategischen Verknüpfung von internationaler Zusammenarbeit und Migrationspolitik weiterführen.

4 Fazit

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Basis einer erfolgreichen Migrationssteuerung effiziente nationale Asylverfahren und eine rasche Rückkehr von nicht schutzbedürftigen Personen in ihr Heimatland ist. Diese Ziele sollen auf nationaler Ebene konsequent weiterverfolgt werden. Die Schweiz steht hier im europäischen Vergleich gut da, unter anderem dank der Asylgesetzrevision von 2019 und der konsequenten Rückkehrpolitik, die mit einer hohen Rückkehrate einhergeht. Um Optimierungsbedarf zu erkennen und konsequent anzugehen, hat das EJPD gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) die Asylstrategie 2027 erarbeitet. Weiter prüft der Bund zurzeit im Rahmen der Motion Salzmann [23.3082](#) gemeinsam mit den Kantonen verschiedene Massnahmen, um den Wegweisungsvollzug weiter zu optimieren. Da aber migrationspolitische Ziele nicht im Alleingang durch die Schweiz zu erreichen sind, unterstützt der Bundesrat die Weiterführung und Verstärkung der Beteiligung der Schweiz am europäischen Migrationsmanagement.

Die Ansätze zur Auslagerung von Aufgaben im Asylbereich, sei es die Externalisierung von Asylverfahren oder der Wegweisungsvollzug in Drittstaaten, stellen keine umfassenden Lösungen für die zukünftigen Herausforderungen im Migrationsbereich dar. Auch wenn sie rechtlich und praktisch nicht unmöglich scheinen, bestehen grosse Hürden, weswegen bisher kaum ein Projekt erfolgreich umgesetzt wurde. Bisher sind diese Instrumente weitgehend unerprobt und ihr potenzieller Beitrag zur Entlastung des Asylsystems ist unklar. Die bisher angedachten Modelle umfassen eine relativ geringe Anzahl an möglichen Überstellungen in einen Drittstaat. Der auslagernde Staat muss weiterhin Asylstrukturen aufrechterhalten und Einzelfallprüfungen durchführen. Auch angesichts möglicher Regierungswechsel in Partnerstaaten mit entsprechenden Auswirkungen auf eine Auslagerungs-Kooperation, darf eine Auslagerung nicht zu einem unverzichtbaren Standbein des Asylsystems werden. Das Risiko, sich in eine Abhängigkeit von einem Partnerstaat zu begeben, ist sorgfältig abzuwägen. Diese Modelle können daher keine nationalen Verfahren ersetzen, sondern diese bestenfalls ergänzen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind die hohen finanziellen und personellen Anfangsinvestitionen.

Der Bundesrat will die Entwicklungen auf europäischer Ebene weiterhin eng verfolgen. Sollte sich auf europäischer Ebene abzeichnen, dass ein Externalisierungsprojekt rechtskonform, operativ praktikabel und wirksam umgesetzt werden kann, würde die Schweiz die Beteiligung an einem solchen Modell erneut prüfen.

Als alternative Massnahme zur besseren Steuerung der Migration, inklusive Prävention irregulärer Migration und zur Förderung der Rückkehr nicht schutzbedürftiger Personen, soll die Zusammenarbeit mit der EU intensiviert werden. Zudem sollen mit den migrationsaussenpolitischen Instrumenten der Schweiz die Situation in Herkunfts- und Transitstaaten verbessert werden. Dabei werden die für die Migrationsaussenpolitik zur Verfügung stehenden Mittel in regelmässigen Abständen überprüft.



État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 23.4490 Caroni du 22 décembre 2023

Condensé

En Europe, diverses approches ont été développées en vue de l'externalisation de tâches dans les domaines de l'asile et du retour. Bien que leur efficacité n'ait pas été démontrée ou qu'elles n'aient pas été mises en pratique, le débat a été relancé et des efforts ont été déployés dans ce sens ces dernières années. Suivant les recommandations du Conseil fédéral, le Conseil des États a approuvé le 28 février 2024 le postulat 23.4490 « État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger », déposé par le conseiller aux États Andrea Caroni. Le présent rapport examine les modèles d'externalisation élaborés jusqu'ici dans les domaines de l'asile et du retour, notamment au niveau européen, et apporte un éclairage sur leur transposabilité en Suisse. Conformément aux exigences du postulat, une attention particulière a été portée à leur compatibilité avec les normes suisses et européennes en matière d'asile.

L'étude externe réalisée sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations montre que l'externalisation de la conduite des procédures et de l'exécution des renvois à l'étranger est juridiquement possible. Parallèlement, des risques de taille et des obstacles à l'application ont été identifiés. Le respect de l'état de droit et des droits humains, les investissements initiaux considérables et les incertitudes quant à la stabilité et la fiabilité à long terme des États partenaires figurent parmi les principaux défis en matière de mise en œuvre. En transférant certaines tâches du domaine de l'asile vers des pays tiers, la Suisse pourrait se retrouver dans une relation de dépendance vis-à-vis d'eux. Le rapport coût-efficacité d'un tel système doit également être pris en considération même s'il est difficile à déterminer avant la mise en œuvre concrète de ce dernier. Si la Suisse songe à adopter une solution d'externalisation, les auteurs de l'étude recommandent d'opter pour un projet en coopération avec d'autres États européens qui serait limité au domaine des retours. L'étude souligne en outre que les approches d'externalisation ne peuvent que compléter le système national d'asile, et non s'y substituer.

Les difficultés rencontrées jusqu'ici dans la mise en pratique de la délocalisation des procédures d'asile, de l'octroi d'une protection et des retours soulignent la nécessité de prendre d'autres mesures pour assurer une gestion coordonnée et efficace du phénomène migratoire.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral suit de près les évolutions au niveau européen. Si des modèles d'externalisation susceptibles d'être mis en œuvre dans le respect de l'état de droit voient le jour, il réexaminera la possibilité pour la Suisse d'y participer aux côtés de partenaires européens ou de les transposer à son niveau. Dans tous les cas, des tâches du domaine de l'asile ne pourront être transférées vers des pays tiers que si les exigences décrites dans l'étude sont respectées (conformité à l'état de droit, durabilité, rapport coût-efficacité). Le Conseil fédéral rappelle que les modèles d'externalisation ne peuvent se substituer aux systèmes nationaux d'asile et de retours, mais doivent être envisagés comme des voies complémentaires. Le bon fonctionnement de ces systèmes étant essentiel pour accroître l'efficacité de la gestion des migrations, les autorités compétentes en matière de migrations – Confédération, cantons, communes et villes – ont adopté conjointement en novembre 2025 la stratégie Asile 2027. Les trois niveaux de l'État ont ainsi adopté un mandat politique identifiant les domaines dans lesquels le système d'asile suisse doit être amélioré et développé. Le Conseil fédéral a confirmé la participation de la Suisse au système de gestion des migrations de l'UE, que vient renforcer la mise en œuvre des éléments du pacte de l'UE sur la migration et l'asile repris par notre pays. En vertu de son association à Schengen, la Suisse continuera de contribuer à l'adoption de décisions dans la politique de visas et de retours, et de participer aux travaux de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile. La collaboration avec des États tiers pour la mise en œuvre de mesures de politique migratoire extérieure est par ailleurs maintenue. La politique migratoire extérieure de la Suisse, qui a conclu des accords migratoires avec une septantaine d'États, a fait ses preuves. De plus, la Suisse figure parmi les pays d'Europe les plus efficaces en matière d'exécution des renvois. Le Conseil fédéral est favorable à la poursuite de la collaboration étroite qui existe entre les départements et de l'allocation ciblée de moyens aux pays qui comptent dans le domaine de la politique migratoire, et examine à intervalles réguliers les moyens disponibles à cet effet. Le mandat du Conseil fédéral visant à établir un lien stratégique entre la coopération internationale et la politique migratoire est à ce titre déterminant, et sa mise en œuvre doit se poursuivre.

Table des matières

1	Contexte et introduction	5
1.1	Mandat et méthode.....	5
1.2	Contexte politique	6
2	Résultats de l'étude externe	7
2.1	Cadre juridique.....	7
2.2	Approches d'externalisation des procédures d'asile	9
2.3	Approches d'externalisation de l'exécution des renvois.....	10
2.4	Exigences posées aux modèles d'externalisation.....	11
2.5	Options pour la Suisse concernant l'externalisation.....	12
3	Position du Conseil fédéral sur les options identifiées pour la Suisse	14
3.1	Externalisation des procédures d'asile	14
3.2	Externalisation de l'exécution des renvois.....	14
3.3	Autres pistes	16
4	Conclusion	19

Abréviations

AUEA	Agence de l'Union européenne pour l'asile
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
MEG	Migration Experts Group
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
UE	Union européenne

1 Contexte et introduction

1.1 Mandat et méthode

Le 22 décembre 2023, le conseiller aux États Andrea Caroni a déposé le postulat 23.4490, « État des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger », dont le texte est le suivant.

« Le Conseil fédéral est chargé de dresser, dans un rapport, un état des lieux sur les procédures d'asile et l'exécution des renvois à l'étranger (notamment dans des États tiers). Pour l'analyse, on vérifiera que les options étudiées respectent les normes suisses en matière d'asile. »

Le 14 février 2024, le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat et exprimé l'avis suivant.

« Dans son dernier rapport présenté sur cette question, en 2017, en réponse au postulat [15.3242 Pfister Gerhard](#) « Nouvelle conception de Schengen/Dublin, coordination européenne et partage des charges », le Conseil fédéral arrivait, pour l'essentiel, à la conclusion qu'une externalisation des procédures n'était pas réalisable, non seulement pour des considérations juridiques, mais également pour des raisons pratiques. Depuis, le Parlement a soutenu à plusieurs reprises la position du Conseil fédéral (entre autres en rejetant les motions [21.3785 Quadri](#), [21.3992 Groupe UDC](#), [23.3950 Chiesa](#) et [23.3176 Müller Damian](#)). Toutefois, cette question fait l'objet de vifs débats dans différents pays, si bien que le Conseil fédéral estime qu'il serait opportun de présenter un état des lieux actuel des démarches et discussions menées au niveau européen et d'examiner dans quelle mesure elles sont conformes avec le droit suisse et les obligations internationales de la Suisse. »

Suivant la proposition du Conseil fédéral, le Conseil aux États a adopté le postulat le 28 février 2024.

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé de répondre au postulat. Le présent rapport a été élaboré sous sa responsabilité, sur la base des résultats de l'étude externe confiée au Migration Experts Group (MEG). Cette étude visait à répertorier les approches actuelles en matière d'externalisation des procédures d'asile et des renvois dans des États tiers, notamment celles développées dans les pays européens, et leur compatibilité avec le droit national et international. L'idée était également de montrer, à partir d'exemples concrets, dans quelle mesure ces approches pouvaient être mises en œuvre en Suisse. Plusieurs réunions ont eu lieu avec le groupe d'accompagnement mis en place pour le projet, composé de représentants du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de l'Association des services cantonaux de migration, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Organisation internationale pour les migrations, de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés et de la Commission fédérale des migrations. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a décliné l'offre de participation qui lui avait été faite.

Le présent rapport est structuré comme suit : après une brève présentation du contexte politique (chapitre 1) et des principaux résultats de l'étude externe (chapitre 2), il présente la position du Conseil fédéral sur les différentes options d'externalisation des procédures d'asile et des renvois, ainsi que sur les autres pistes possibles (chapitre 3), et se clôt par des recommandations quant aux mesures à mettre en œuvre (chapitre 4).

1.2 Contexte politique

Face à la multiplication des foyers de crise et, partant, à l'augmentation du nombre de personnes ayant besoin de protection, la politique européenne en matière d'asile et de migration est confrontée à des défis de taille. Pierre angulaire de la réforme du système de l'asile, le pacte de l'UE sur la migration et l'asile, qui entrera en application en juin 2026, présente aussi un certain nombre d'avantages pour la Suisse. Depuis son adoption, il est question dans toute l'UE de « solutions innovantes », à savoir de nouvelles approches d'externalisation des procédures d'asile incluant la possibilité de transférer les requérants d'asile déboutés vers des pays tiers avec lesquels ils n'ont aucun lien. L'objectif est de maîtriser les flux migratoires et d'alléger la charge qui pèse sur les systèmes d'asile nationaux. Des initiatives nationales ont été lancées dans certains États. L'Italie, en particulier, a tenté de développer un modèle avec l'Albanie, mais n'a pas réussi à le mettre en pratique, tandis que d'autres modèles sont restés au stade du projet ou de la déclaration d'intention, comme celle relative à la création d'un centre de retour en Ouganda pour les requérants d'asile déboutés aux Pays-Bas, signé entre les deux pays en septembre 2025. En dehors de l'UE, l'accord conclu entre le Royaume-Uni et le Rwanda n'a jamais été mis en œuvre. Enfin, le projet du Danemark visant à établir une coopération similaire avec le Rwanda n'a pas non plus abouti.

Le sujet de la délocalisation des procédures d'asile et des renvois des requérants déboutés dans des États tiers revient régulièrement dans les médias ces dernières années, y compris en Suisse. Plusieurs interventions parlementaires d'une teneur proche de celle du postulat 23.4490 Caroni ont par ailleurs été déposées (motions [21.3785](#) Quadri, [21.3992](#) Groupe de l'UDC, [23.3950](#) Chiesa, [23.3176](#) Müller Damian et [23.4440](#) Gössi).

2 Résultats de l'étude externe

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié, le MEG a procédé à une analyse de la littérature spécialisée et mené des entretiens avec des représentants de plusieurs gouvernements et divers spécialistes dans le but d'évaluer le cadre juridique et les spécificités, avantages et inconvénients des différentes approches d'externalisation dans le domaine de l'asile. La conclusion des auteurs de l'étude est la suivante.

La Suisse dispose aujourd'hui de structures efficaces pour les procédures d'asile et de renvoi, qui permettent de relever dans une large mesure les défis posés par les flux migratoires et la migration irrégulière. Les approches d'externalisation dans le domaine des procédures et de l'octroi de la protection ainsi que dans celui de l'exécution des renvois ne semblent pas impossibles sur le plan juridique et factuel, mais elles ne peuvent se substituer au système actuel. Comme les autres pays d'asile, la Suisse aura toujours besoin de structures en matière d'asile et devra examiner chaque cas individuellement. L'externalisation des procédures d'asile et de l'octroi de la protection ou la création de « centres de retour » pourraient ponctuellement soulager les systèmes, mais ne dispenseraient pas les États d'accueil de leur obligation d'accorder une protection ou d'exécuter les renvois.

Les résultats de l'étude sont détaillés ci-après.

2.1 Cadre juridique

Si l'externalisation des procédures d'asile ou de l'exécution des renvois dans des États tiers n'est pas impossible du point de vue juridique, l'élaboration concrète d'un modèle se heurte à un certain nombre de défis, notamment en matière de compatibilité avec le droit international et les droits humains, et avec le droit européen qui lie la Suisse. L'application d'un tel modèle imposerait la modification de certaines dispositions du droit suisse, sous réserve du principe de non-refoulement inscrit à l'art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale.

Le non-refoulement est par ailleurs un principe fondamental du droit international, qui interdit toute mesure d'éloignement directe ou indirecte à l'encontre d'une personne dès lors qu'il existe un risque qu'elle soit persécutée ou maltraitée dans le pays de destination. Il relève du droit international impératif, qui ne souffre aucune dérogation. La situation doit donc être évaluée individuellement avant tout transfert vers un pays tiers.

En droit européen, les États membres de l'UE doivent veiller à ce que tout projet d'externalisation respecte en particulier les exigences du régime d'asile européen commun et

de la directive « retour »¹. Les prescriptions relatives à Dublin² et au retour³, notamment, lient la Suisse. Les projets de modèles d'externalisation en Europe ont pour l'essentiel achoppé sur deux dispositions. D'une part en raison du lien devant exister entre le requérant débouté et le pays tiers sûr vers lequel il est transféré, au sens de la directive « procédure »⁴ (qui sera abrogée au milieu de l'année 2026 par le règlement « procédure »⁵ ; bien que ce règlement et,

¹ Directive 2008/115/CE

² Règlement Dublin III (règlement UE n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride), abrogé par le règlement UE 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration. Cf. le message du Conseil fédéral, FF 2025 1481.

³ Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres, dite directive « retour ». Elle est amenée à être remplacée par le règlement « retour », en cours d'élaboration.

⁴ Directive 2013/32/UE

⁵ Règlement (UE) 2024/1348 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union. Adopté en 2024 aux côtés d'autres textes constituant le pacte de l'UE sur la migration et l'asile, il permet aux États de considérer une demande d'asile comme irrecevable si le requérant peut être transféré vers un pays tiers sûr. Un tel transfert n'était jusque-là possible que si l'existence d'un lien de connexion raisonnable entre le requérant et le pays tiers pouvait être établie – ce qui est le cas notamment lorsque des membres de la famille du demandeur sont présents dans ce

donc, la prise en compte du critère de « pays sûr » ne lie pas juridiquement la Suisse, des règles similaires sont applicables en vertu du droit national). D'autre part en raison de l'interdiction, inscrite dans la directive « retour », qui lie la Suisse, de transférer une personne contre son gré dans un pays autre que son pays d'origine ou de transit (ce dernier conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux). Ces bases légales européennes sont en cours de modification. Dans le nouveau règlement « procédure », qui entrera en vigueur en juin 2026, le critère impératif de lien entre le requérant débouté et le pays tiers sûr vers lequel il est transféré a été supprimé. À l'avenir, le transit ou l'existence d'un accord avec un pays tiers considéré comme sûr constituera donc un motif suffisant d'irrecevabilité de la demande d'asile. La personne pourra ainsi être refoulée vers le pays en question, dans lequel elle pourra déposer une nouvelle demande. Le règlement proposé par la Commission européenne pour remplacer la directive « retour » prévoit quant à lui la possibilité de transférer vers un État tiers, sur la base d'accords bilatéraux, les personnes en situation irrégulière dans l'UE frappées d'une décision définitive de renvoi, sans que celles-ci doivent donner leur consentement. Une telle disposition autoriserait la création de centres de retour à l'étranger. Le 8 décembre 2025, le Conseil de l'UE a arrêté sa position sur cette proposition de règlement. Le projet est à présent en cours d'examen au Parlement européen. Les institutions de l'UE doivent s'accorder sur une version commune avant l'adoption du texte. Ce règlement constituant un développement de l'acquis de Schengen, la Suisse, en tant qu'État associé, sera tenue de le reprendre.

2.2 Approches d'externalisation des procédures d'asile

L'étude externe distingue deux types d'approches : l'externalisation des procédures et de l'octroi de la protection, d'une part (modèle Royaume-Uni–Rwanda), et l'externalisation des procédures uniquement, d'autre part (modèle Italie–Albanie).

Les négociations menées entre le Royaume-Uni et le Rwanda d'avril 2022 à décembre 2023 sont considérées comme le premier projet concret d'externalisation dans le domaine de l'asile en Europe (en dehors du droit de l'UE, toutefois). L'accord conclu entre les deux pays prévoyait que les procédures d'asile seraient menées par le Rwanda sur son territoire. Les personnes reconnues comme réfugiés auraient obtenu l'asile au Rwanda, tandis que les personnes déboutées auraient été renvoyées vers un pays où elles bénéficiaient d'un droit de séjour. L'accord ne précisait pas le nombre de personnes que le Rwanda aurait été tenu d'accueillir. Ce projet a fait l'objet de nombreux recours et a fini par être abandonné, sans avoir été appliqué, après le changement de gouvernement au Royaume-Uni. Ce modèle n'ayant pas été mis en œuvre, son fonctionnement et le rapport coût-efficacité sont difficiles à évaluer. Entre avril 2022 et juin 2024, la mise en place de l'accord aura coûté au gouvernement britannique 715 millions de livres sterling. Pour calculer le rapport coût-efficacité, il aurait fallu prendre en compte l'ampleur de l'effet dissuasif sur les traversées irrégulières vers le Royaume-Uni et le nombre de personnes transférées.

En novembre 2023, l'Italie et l'Albanie ont signé un protocole régissant la mise en place, sur le territoire albanais, de deux structures destinées à la conduite des procédures selon le droit italien, exploitées par les autorités italiennes aux seuls frais de l'État italien. Ces structures devaient accueillir les migrants interceptés en haute mer par les garde-côtes italiens (capacité

pays ou lorsque le demandeur s'est établi ou a séjourné dans ce pays (cf. consid. 48 du règlement). Un transit de courte durée dans le pays considéré n'est toutefois pas jugé suffisant.

maximale : 3000 places). L'accord prévoyait que les personnes dont la demande d'asile serait acceptée se verraient accorder une protection en Italie, les personnes déboutées étant renvoyées vers leur pays d'origine directement depuis l'Albanie ou, si cela n'était pas possible, depuis l'Italie. Dans les structures en Albanie, les procédures d'examen à la frontière auraient été exécutées en vertu du droit italien, et ce, uniquement pour les personnes provenant d'un pays d'origine sûr. La mise en œuvre de ce modèle s'est heurtée à la difficulté de définir les pays d'origine sûrs. Elle est actuellement pendante auprès des juridictions italienne et européenne. Dans l'ensemble, ce modèle n'a pas été considéré comme présentant un grand intérêt, en premier lieu parce qu'il ne prévoit pas de transfert de responsabilité vers un État tiers. Les procédures menées sur le sol albanais pourraient tout aussi bien l'être sur le territoire italien. L'extension fictive du territoire italien ne fait que poser des difficultés sur les plans logistique et juridique, et générer des coûts supplémentaires.

Les modèles Italie–Albanie et Royaume-Uni–Rwanda, ainsi que d'autres n'ayant pas dépassé la phase de planification théorique, n'ont pas été mis en œuvre, ou du moins pas sous la forme initialement prévue. Selon les auteurs de l'étude MEG, il n'est donc pas possible de tirer des conclusions fiables quant à la pertinence de tels modèles. Dans l'ensemble, il est toutefois clair que les exigences sont élevées et qu'un examen au cas par cas est nécessaire avant le transfert. S'il faut d'abord s'assurer que le transfert à l'étranger est licite et prévoir la possibilité de former un recours ayant un effet suspensif, les modèles d'externalisation perdent une partie de leur efficacité. Des doutes importants pèsent par ailleurs sur la mise en œuvre opérationnelle et pratique, en particulier quant à l'existence d'États disposés et aptes à devenir des partenaires d'externalisation qui soient prêts à coopérer de manière fiable sur le long terme, au-delà des changements de gouvernement. Il arrive aussi que le coût élevé de l'externalisation fasse l'objet de critiques (dans le cas du modèle Italie–Albanie, par ex.), même si le rapport coût-efficacité dépend de l'évolution future du nombre de demandes d'asile. Il n'est pas possible de savoir à l'avance si et, dans l'affirmative, à quel point ce nombre diminuera. Les spécialistes peinent par ailleurs à s'accorder sur le nombre de personnes qui pourraient être transférées vers des pays tiers. Certains font en particulier valoir qu'un effet dissuasif ne se ferait réellement sentir sur la migration irrégulière qu'à partir d'un nombre notable de retours. En même temps, les acteurs de terrain et ceux du monde politique ne s'attendent pas à ce que des États partenaires soient prêts à accueillir un grand nombre de personnes.

Rappelons à cet égard que le système Dublin est lui aussi un système d'externalisation : dans ce cadre, les demandes d'asile sont examinées dans un autre État Dublin plutôt qu'en Suisse. Son application est facilitée par le fait qu'il se limite à des États qui ont développé une conception commune et, dans une certaine mesure, un cadre juridique commun concernant le traitement des requérants d'asile et des réfugiés. Néanmoins, le système montre aussi que son application pose parfois des difficultés et que le transfert de responsabilité doit être examiné au cas par cas. Il va sans dire que ces difficultés se feraient très probablement sentir encore davantage en cas de collaboration avec des pays extra-européens.

2.3 Approches d'externalisation de l'exécution des renvois

Selon les auteurs de l'étude externe, les obstacles juridiques sont moindres lorsque seule l'exécution du renvoi est transférée vers un pays tiers, puisque le besoin de protection a été examiné et déclaré inexistant en amont dans le cadre de la procédure nationale. Cela n'ayant pu être vérifié faute de mise en œuvre, le fonctionnement pratique d'un tel système ne peut pas être évalué. Les États membres de l'UE se sont récemment accordés sur la possibilité d'externaliser les renvois. Les requérants d'asile déboutés qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine seraient transférés vers des centres de retour créés à cet effet en dehors des frontières européennes. Ces centres seraient établis dans des États acceptant

d'accueillir ces personnes à long terme, ou alors jusqu'à ce que soit possible un retour dans le pays d'origine ou dans un autre pays où le ressortissant d'un État tiers souhaite retourner volontairement. La question du type de structure (ouverte ou fermée) n'a pas encore été tranchée, ni celle de la procédure applicable si le retour dans le pays d'origine n'est pas possible. Le projet de règlement « retour » présenté par la Commission européenne en mars 2025 prévoit la création des conditions légales nécessaires à la mise en place des centres de retour, la mise en œuvre concrète incombant aux États membres. Des garanties doivent notamment être données par les pays hébergeant les centres en matière de respect du droit international et des droits humains. Quelques étapes restent donc à franchir avant que la base légale nécessaire puisse être adoptée et entrer en vigueur. La plus grande difficulté consistera à identifier les pays disposés à accueillir un centre de retour qui remplissent toutes les exigences. Les aspects géographiques joueront ici un rôle déterminant, l'objectif étant de permettre, à terme, aux personnes de rejoindre leur pays d'origine.

Les auteurs de l'étude n'excluent pas la possibilité de conclure un accord avec un État qui accepterait d'accueillir, dans des cas particuliers, les personnes qui ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine, mais dont le renvoi présente un intérêt politique important pour la Suisse. Le règlement européen en cours d'élaboration pourrait créer les conditions légales adéquates. Compte tenu des coûts et de la charge de travail qu'une telle procédure impliquerait, elle devrait rester exceptionnelle.

En Suisse, l'élaboration d'accords de transit sur le modèle de celui négocié avec le Sénégal en 2003 (mais non ratifié) fait actuellement l'objet de débats. Selon les auteurs de l'étude externe, cet accord ne peut pas servir de modèle pour les centres de retour, car les conditions d'application sont différentes (transit de courte durée, obligation de reprise par la Suisse si le voyage ne peut être poursuivi). Il convient par ailleurs de noter qu'un tel modèle ne produit pas d'effet si le pays d'origine refuse catégoriquement le retour sous contrainte de ses ressortissants, comme c'est le cas de l'Érythrée.

2.4 Exigences posées aux modèles d'externalisation

Les auteurs de l'étude soulignent que la planification concrète de l'externalisation, quelle que soit sa forme, doit satisfaire à plusieurs exigences. La sécurité juridique du modèle doit en particulier être garantie. Il faut également tenir compte du fait qu'un examen au cas par cas de la conformité du transfert vers un pays tiers sera toujours nécessaire. Pour rentabiliser les investissements consentis et véritablement alléger la charge pesant sur le système national d'asile, le modèle considéré doit pouvoir être appliqué et fonctionner efficacement pendant une longue période. Cela suppose non seulement des relations stables entre l'État qui externalise et l'État de destination, mais aussi un large consensus entre les gouvernements et les populations des deux pays quant à la mise en œuvre. Rappelons que si l'accord de transit négocié avec le Sénégal a échoué, c'est essentiellement en raison du manque d'acceptation parmi la population sénégalaise. De même, c'est le changement de gouvernement au Royaume-Uni qui, à l'été 2024, a signé l'arrêt du projet d'accord avec le Rwanda. En Suisse, certains craignent que la politique d'externalisation place le pays dans une situation de dépendance vis-à-vis de certains États, voire l'expose à des manœuvres de chantage. La cohérence avec la politique étrangère suisse doit être assurée pour le choix des pays partenaires, notamment avec les principes de la coopération internationale et de la bonne gouvernance. On s'assurera par ailleurs que la politique d'externalisation n'a pas simplement pour effet de déplacer les personnes vers d'autres pays européens, par une action coordonnée avec eux. Enfin, il conviendrait de garder un œil sur le rapport coût-efficacité, même si les effets d'une externalisation des procédures ou des retours sont difficiles à évaluer a priori. À moyen et long termes, l'externalisation pourrait permettre des économies si elle induit une baisse

importante de la migration irrégulière. Toutefois, aucun projet n'ayant été mis en œuvre, cela n'a pas pu être démontré à ce jour. Dans tous les cas, l'effet dissuasif ne se fera effectivement sentir que si un grand nombre de personnes sont transférées vers des États tiers, ce qui n'est pas réaliste avec les modèles esquissés jusqu'ici. Lors de l'identification des pays partenaires potentiels – de préférence des États avec lesquels la Suisse a déjà tissé des relations fortes – , il conviendrait également de tenir compte des aspects géographiques, le choix de la région pouvant varier selon le modèle.

2.5 Options pour la Suisse concernant l'externalisation

L'étude se penche pour finir sur les options concrètes qui s'offrent à la Suisse si elle décide de s'engager sur la voie de l'externalisation des procédures d'asile ou de l'exécution des renvois. Les auteurs recommandent – en partie pour des raisons d'utilisation parcimonieuse des fonds publics – de tester les coopérations en matière d'externalisation dans le cadre de projets pilotes, idéalement de projets de centres de retour pour les cas de renvois difficilement exécutables. Les coalitions avec des États partageant les mêmes idées doivent dans un tel cas être privilégiées. Le cas échéant, les bases légales nécessaires devront être créées. La délocalisation de tâches dans les domaines de l'asile et du retour constitue un défi particulier pour la Suisse : celle-ci ne peut offrir bon nombre des contreparties susceptibles d'inciter un pays tiers à coopérer (soutien à l'adhésion à l'UE ou à la libéralisation des visas Schengen) ou celles-ci ne sont pas réalisables pour des raisons de politique intérieure (ouverture du marché du travail par la création de voies d'accès légales, lancement de nouveaux programmes de réinstallation, etc.). La Suisse pourrait néanmoins offrir des contreparties, par exemple dans les domaines de la coopération migratoire, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, de la coopération économique, de la politique des visas de longue durée et de l'admission sur le marché du travail pour des séjours temporaires. Une chose est sûre : sans un levier puissant, toute coopération sera pratiquement impossible.

Au vu des difficultés posées par la mise en œuvre de l'externalisation des procédures d'asile, de l'octroi d'une protection et du retour, il est d'autant plus important de prendre d'autres mesures pour assurer une gestion coordonnée et efficace du phénomène migratoire. L'accent doit être mis sur la prévention et l'endiguement de la migration irrégulière et des migrations secondaires, ce qui implique de combiner les mesures relevant de la politique intérieure, de la politique européenne et de la politique migratoire extérieure. Au niveau européen, les mesures prévues dans le nouveau pacte de l'UE sur la migration et l'asile devraient contribuer à une amélioration notable de la gestion des flux migratoires. La Suisse pourrait s'impliquer davantage en renforçant ses moyens financiers, humains et logistiques, notamment au sein des agences européennes (Frontex, AUEA). Des mesures nouvelles ou renforcées de politique migratoire extérieure dans les pays tiers et les pays d'origine pourraient également constituer des solutions pour réduire la pression migratoire aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Cela passe par une concentration encore plus forte sur les routes migratoires et les régions d'origine pertinentes pour la Suisse et par une implication accrue, y compris financière, dans le domaine de la prévention et de la réduction de la migration irrégulière et des mouvements migratoires secondaires. Toutes les options doivent être examinées, notamment le renforcement des ressources consacrées à la politique migratoire extérieure, ainsi qu'une coopération accrue avec d'autres États européens partageant les mêmes idées. Sur le plan de la politique intérieure, il s'agit avant tout d'assurer des procédures rapides et une exécution systématique des renvois.

En conclusion, la Suisse dispose aujourd'hui de structures efficaces pour les procédures d'asile et de renvoi, qui permettent de relever dans une large mesure les défis posés par les mouvements de fuite et la migration irrégulière. Les approches d'externalisation dans le

domaine des procédures et de l'octroi de la protection ainsi que dans celui de l'exécution des renvois ne semblent pas impossibles sur le plan juridique et factuel, mais elles ne peuvent se substituer au système actuel. Comme les autres pays d'asile, la Suisse aura toujours besoin de structures en matière d'asile et devra examiner chaque cas individuellement. L'externalisation des procédures d'asile et de l'octroi de la protection ou la création de centres de retour pourraient ponctuellement soulager les systèmes, mais ne dispenseraient pas les États d'accueil de leur obligation d'accorder une protection ou d'exécuter les renvois.

3 Position du Conseil fédéral sur les options identifiées pour la Suisse

3.1 Externalisation des procédures d'asile

Les résultats de l'étude MEG montrent que, si l'externalisation des procédures d'asile est possible, elle se heurte à des obstacles substantiels et est assortie de conditions difficilement réalisables. Les obstacles juridiques et pratiques à la seule externalisation des renvois sont moindres, parce que, au moment de l'exécution du renvoi, le besoin de protection a déjà été déclaré inexistant. Avant tout transfert vers un pays tiers, il y a lieu de procéder à un examen minutieux de la situation des personnes concernées. Cet examen doit se faire sur le territoire national et être susceptible de recours. Il faut donc attendre, avant de pouvoir réaliser le transfert, que toutes les voies de droit soient épuisées, ce qui ralentit considérablement la procédure. Rappelant les difficultés qui se posent parfois dans le cadre du système Dublin, le Conseil fédéral craint que les défis à relever et les risques ne soient encore plus grands si un tel système était étendu aux pays extra-européens avec lesquels il n'existe pas de cadre juridique commun ni de conception commune concernant le traitement des requérants d'asile.

Pour ce qui concerne l'externalisation des procédures d'asile, le Conseil fédéral entend suivre attentivement les évolutions au niveau européen. Si des modèles d'externalisation pouvant être mis en œuvre dans le respect du cadre juridique, notamment en matière de protection et de droits fondamentaux des personnes transférées, voient le jour, il faudra étudier la possibilité pour la Suisse d'y participer ou de les transposer à son niveau.

Si la Suisse venait à élaborer son propre modèle, le respect des exigences mises en évidence dans l'étude MEG devrait faire l'objet d'une attention particulière (voir le point 2.4). Il faudrait non seulement respecter le cadre juridique, mais aussi prêter attention au rapport coût-efficacité. Comme le montrent les résultats de l'étude externe, l'élaboration et la mise en œuvre d'un modèle d'externalisation nécessitent des investissements considérables. Un tel système ne peut donc être rentable que s'il est appliqué sur un temps long, ce qui implique un engagement sur la durée à la fois de la Suisse et du pays partenaire. Cet engagement serait toutefois fort compromis en cas de changement de gouvernement, par exemple. Le Conseil fédéral attire par ailleurs l'attention sur le risque de dépendance vis-à-vis du pays partenaire et de pressions que celui-ci pourrait exercer, situation qu'il convient d'éviter à tout prix. Pour ce qui concerne les contreparties, celles prévues par les modèles élaborés jusqu'ici s'appliquent dans des domaines qui dépassent celui de la migration. Une comparaison avec les partenariats migratoires mis en place par la Confédération – la forme de coopération avec des États tiers la plus aboutie à ce jour – n'est possible que dans une certaine mesure. Bien que la Suisse puisse offrir des contreparties dans les domaines de la coopération économique et de l'aide au développement, ainsi que, de manière limitée, des visas ou des voies d'accès légales, elle n'a pas la même marge de manœuvre que d'autres États.

3.2 Externalisation de l'exécution des renvois

Diverses réflexions sont en cours au niveau européen et dans certains États membres de l'UE concernant l'exécution des renvois de personnes sans titre de séjour vers des États tiers, dans des centres de retour. La Suisse suit de près les évolutions concernant le projet de règlement « retour ». Elle prend une part active, sur les plans technique et politique, aux discussions menées au niveau de l'UE et aux consultations préalables avec les États qui partagent les mêmes idées qu'elle. S'il entre en vigueur, ce règlement, qui créera la base légale nécessaire

pour les centres de retour⁶, liera la Suisse, car elle s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen. Les États membres de l'UE pourront s'y référer pour lancer leurs projets, seuls ou en partenariat avec d'autres. Bien que la réalisation de centres de retour communs à toute l'UE soit juridiquement possible, la Commission européenne ne privilégie pas cette voie à l'heure actuelle.

En l'absence de modèles concrets et donc de retours d'expériences, le fonctionnement et l'efficacité de tels centres de retour sont pour l'instant très difficiles à évaluer. Il apparaît clairement en revanche que toutes les configurations ne sont pas adaptées. Un accord de transit sur le modèle de celui (non appliqué) négocié en 2003 entre la Suisse et le Sénégal ne produit ainsi pas d'effet si le pays d'origine refuse de réadmettre ses ressortissants. C'est le cas par exemple de l'Érythrée, ce qui a motivé la demande formulée dans la motion [23.4440 Gössi](#).

Compte tenu des évolutions en cours au niveau européen concernant la mise en place de centres de retour et des questions non tranchées qui en découlent, le Conseil fédéral entend s'intéresser de près aux projets susceptibles d'être développés dans l'UE ou dans des États européens. Si des États parviennent à mettre en œuvre, dans le respect du droit et avec efficacité, des modèles d'externalisation des retours, le Conseil fédéral voudra étudier la possibilité que la Suisse y participe en partenariat avec des pays partageant les mêmes idées qu'elle ou qu'elle lance son propre projet. L'externalisation de l'exécution des renvois, comme celle de la conduite des procédures d'asile, doit satisfaire à un certain nombre d'exigences, mises en évidence dans l'étude MEG : respect du cadre juridique, rapport coût-efficacité et durabilité, notamment (voir le point 2.4).

Le Conseil fédéral juge par ailleurs important que la Suisse appuie, lors des discussions sur le règlement « retour », la création de bases légales communes pour les centres de retour. Cette option pourrait ainsi être gardée en réserve, avec la garantie qu'un certain nombre de conditions seraient respectées par tous les États de l'UE. Le Conseil fédéral s'attend par ailleurs à ce que le nouveau règlement « retour » améliore la marge de manœuvre des États à d'autres niveaux, ce dont la Suisse pourrait tirer profit dans des domaines opportuns. Le nouveau règlement devrait notamment permettre de renvoyer, même contre leur gré, les requérants d'asile déboutés vers un pays tiers dans lequel ils ont un droit de séjour en vertu de la libre circulation des personnes⁷ – cela nécessitant toutefois l'accord du pays d'accueil. Les conditions à remplir devraient être moins strictes que pour la mise en place des centres de retour, de sorte que cette option pourrait être utilisée même pour des cas isolés.

Si la mise en œuvre de modèles d'externalisation finit par devenir une réalité, que ce soit dans le domaine des procédures d'asile ou de l'exécution des renvois, le Conseil fédéral rappelle

⁶ Le règlement proposé vise à remplacer la directive « retour » en vigueur. La mise en place de centres de retour n'est qu'un des nombreux aspects qu'il couvre.

⁷ C'est notamment le cas entre les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Une personne pourrait ainsi être renvoyée non pas dans son pays d'origine, mais dans un pays voisin où sa nationalité lui confère un droit à la libre circulation. Cette pratique a déjà cours, mais nécessite, en l'état actuel du droit, l'accord de la personne concernée.

qu'un tel système ne saurait se substituer au système national, mais constitue au mieux une voie complémentaire.

3.3 Autres pistes

Mesures de politique intérieure

Le Conseil fédéral considère le système national d'asile et de retour comme l'élément central d'une bonne gestion des migrations, ce qui implique des procédures à la fois rapides et conformes à l'état de droit, l'intégration des personnes concernées et l'exécution systématique des renvois. La restructuration du domaine de l'asile, amorcée en 2019, visait précisément à atteindre ces objectifs. Elle a globalement porté ses fruits, mais, cinq ans après la révision de la loi sur l'asile, il y a lieu de revoir les objectifs stratégiques et de tracer de nouvelles pistes d'action dans le domaine de l'asile. C'est à cette fin que le Département fédéral de justice et police (DFJP) a commandé la stratégie Asile 2027, qui a été adoptée le 28 novembre 2025 par les représentants de la Confédération, des cantons, des communes et des villes et qui comprend une analyse externe du système suisse de l'asile, une synthèse politique des trois niveaux de l'État et un mandat politique définissant les axes stratégiques. Durant la phase de mise en œuvre, l'accent sera mis sur l'élaboration de mesures dans les sept champs d'action suivants :

- Procédure d'asile
- Coopération et engagements sur le plan international
- Hébergement, infrastructure et ressources en personnel
- Statut S
- Migration irrégulière, sécurité et exécution des renvois
- Intégration
- Collaboration, communication, contrôle et évaluation

L'adoption des résultats de la première phase marquera le lancement de la deuxième, qui consistera à préciser les axes stratégiques et à élaborer des mesures. Les trois niveaux de l'État feront le point sur l'avancement des travaux à la fin de l'année 2026.

Le Conseil fédéral est chargé, en vertu de la motion [23.3082](#) Salzmann, de présenter au Parlement une stratégie visant à augmenter sensiblement le nombre d'expulsions et de rapatriements dans les années à venir. Il étudie actuellement avec les cantons les mesures susceptibles d'améliorer encore l'exécution des renvois. La stratégie demandée devrait être publiée dans le courant de l'année 2026.

Mesures européennes

Le Conseil fédéral estime que la Suisse ne peut à elle seule atteindre des objectifs de politique migratoire. Il est donc favorable au renforcement de sa participation au système européen de gestion des migrations. En tant qu'État associé à Schengen/Dublin, la Suisse participe déjà aux mesures prises au niveau de l'UE pour gérer la migration. Le pacte de l'UE sur la migration et l'asile, applicable à partir du milieu de l'année 2026, vient réformer en profondeur la politique migratoire de l'UE. La Suisse en reprendra les parties constituant un développement de l'acquis de Schengen/Dublin. Aux yeux du Conseil fédéral, il est dans l'intérêt du pays d'aller plus loin dans la mise en œuvre du pacte de l'UE sur la migration et l'asile, en particulier afin de prévenir et de freiner la migration secondaire. Le Parlement a prévu dans la loi la possibilité de participer au mécanisme de solidarité – lequel ne lie pas la Suisse –, souscrivant ainsi à la décision de

principe du Conseil fédéral⁸. Cette participation dépendra de la situation en matière d'asile aux niveaux européen et national, et sera subordonnée à la condition que le système de Dublin fonctionne globalement bien pour la Suisse.

La Suisse participe depuis 2016 au Bureau européen d'appui en matière d'asile, remplacé en 2022 par l'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA), au mandat et aux compétences élargis. Le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de la poursuite de sa participation à l'AUEA. Les négociations relatives à un nouvel arrangement avec l'UE sont en cours. L'une des missions principales de l'AUEA consiste à soutenir les États membres dont les systèmes d'asile et d'accueil sont soumis à une pression particulièrement forte. La participation de la Suisse s'est jusqu'ici traduite par des détachements d'experts. Ces interventions doivent se poursuivre, même si la Suisse souhaite garder une flexibilité maximale dans ses décisions concernant ces détachements. Il est dans l'intérêt de la Suisse que l'ensemble des États Dublin contribuent au régime d'asile européen et à la gestion efficace des flux migratoires, cela afin de garantir le bon fonctionnement du système Dublin et de réduire la charge pesant sur les régimes d'asile nationaux.

En tant qu'État associé à Schengen, la Suisse participe par ailleurs depuis 2011 à l'agence européenne Frontex, en versant des contributions et en détachant des spécialistes pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen. L'instance de coordination nationale est l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), la collaboration avec Frontex incombant au SEM dans le domaine des retours. Au cours des dernières années, la Suisse a déjà bénéficié d'un soutien accru de la part de cette agence, en particulier pour l'organisation des vols de retour, contraint (vols groupés) ou volontaire, ou pour l'offre d'aides au retour. Grâce à ce soutien, la Suisse a pu économiser quelque 2,3 millions de francs en 2024 et 3 millions de francs en 2025. Le Conseil fédéral est favorable à un renforcement de la collaboration et de l'utilisation par la Suisse de l'offre de Frontex dans le domaine des retours. Il appartient au SEM d'examiner les mesures à mettre en œuvre (utilisation de vols Frontex, augmentation du nombre de spécialistes suisses détachés, etc.). À noter que la Commission européenne prévoit une révision du règlement Frontex en 2026 afin d'adapter le mandat de l'agence aux défis croissants que posent la gestion des frontières et les retours. La Suisse participera aux discussions en tant qu'État associé à Schengen.

Toujours dans le cadre de son association à Schengen, la Suisse participe également au fonds de l'UE destiné à apporter un soutien solidaire aux États Schengen qui supportent des coûts élevés pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen⁹.

⁸ Arrêté fédéral du 26 septembre 2025 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration et du règlement (UE) 2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile (développements de l'acquis de Dublin/Eurodac) ; FF 2025 2902

⁹ Il s'agit actuellement de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

Dans le même cadre, elle s'emploie à faire entendre sa voix dans la politique d'octroi des visas et des retours. Elle soutient ainsi l'application rigoureuse des instruments destinés à améliorer la collaboration en matière de retours avec les pays d'origine, conformément à l'art. 25 *bis* du règlement (CE) n° 810/009 (code des visas), pour les États dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, ou au mécanisme de suspension des visas prévu à l'art. 8 du règlement (UE) 2018/1806, pour les États dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

Mesures de politique migratoire extérieure avec les États tiers

Par ailleurs, l'étude met en avant diverses mesures destinées à renforcer la coopération migratoire de la Suisse avec les pays d'origine ou des États tiers. En ce qui concerne la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale, le Conseil fédéral rappelle que les offices du DFJP, du DFAE et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche ont pour mandat, depuis février 2011, de coordonner leurs activités afin de garantir la cohérence de la politique extérieure de la Suisse dans le domaine migratoire, ce qui se traduit notamment par des rencontres bilatérales avec les pays tiers et par la coordination systématique de projets visant à prévenir et freiner la migration irrégulière, à protéger les réfugiés et à promouvoir des solutions durables pour les personnes déplacées de force. Ces projets peuvent être mis en œuvre grâce aux fonds alloués à la politique migratoire extérieure. Ils sont financés par les ressources des offices compétents. Selon les auteurs de l'étude externe, l'utilisation des moyens, des instruments et des mesures dont disposent le SEM, la Direction du développement et de la coopération et le Secrétariat d'État à l'économie pourrait être encore mieux ciblée. Le Conseil fédéral entend examiner régulièrement et, au besoin, réajuster et cohérer encore plus l'utilisation des ressources financières au sein de la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale.

La Suisse peut défendre efficacement ses intérêts en matière de politique migratoire en affectant prioritairement certains moyens aux pays qui présentent un intérêt particulier dans ce domaine, par exemple les pays d'Afrique du Nord, du Proche-Orient et du Moyen-Orient, en mettant en œuvre de manière ciblée des mesures sur place et en concluant davantage d'accords migratoires. Elle continuera de coordonner étroitement ses activités de politique migratoire extérieure dans le cadre de la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale, afin d'accroître encore l'efficacité et la cohérence des mesures.

L'étude met également en évidence le rôle important de la politique migratoire extérieure et le potentiel qu'elle recèle pour relever les défis dans le domaine de la migration. Elle montre que certains pays, notamment le Danemark et la Suède, consacrent des moyens financiers nettement plus importants que la Suisse à leur politique migratoire extérieure. Dans le contexte actuel, caractérisé par une pression migratoire toujours élevée et par des défis majeurs dans le domaine de l'asile, le Conseil fédéral examinera régulièrement les moyens alloués à la politique migratoire extérieure. Il continuera en outre à appliquer l'approche pangouvernementale et à mettre en œuvre le lien stratégique entre la coopération internationale et la politique migratoire.

4 Conclusion

Le Conseil fédéral considère que, pour bien gérer le phénomène migratoire, il faut s'appuyer sur des procédures nationales d'asile efficaces et sur un retour rapide, dans leur pays, des personnes qui n'ont pas besoin d'être protégées. Ces objectifs doivent être poursuivis avec détermination à l'échelle nationale. La Suisse affiche de bons résultats en comparaison européenne, notamment grâce à la révision de 2019 de la loi sur l'asile et à une politique de retour rigoureuse, qui se traduit par un taux de retour élevé. Soucieux d'identifier les aspects à améliorer et d'agir en conséquence, le DFJP a élaboré une stratégie nationale en matière d'asile en collaboration avec des représentants de la CDAS, de la CCDJP, de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses. En réponse à la motion [23.3082](#) Salzmann, la Confédération examine par ailleurs, en partenariat avec les cantons, différentes mesures visant à améliorer encore l'exécution des renvois. La Suisse n'étant cependant pas en mesure à elle seule d'atteindre des objectifs de politique migratoire, le Conseil fédéral est favorable à ce qu'elle poursuive et renforce sa participation au système européen de gestion des migrations.

Les approches visant à délocaliser dans des pays tiers des tâches telles que la conduite des procédures d'asile ou l'exécution des renvois ne suffisent pas pour répondre pleinement aux défis migratoires à venir. Même si elles ne semblent pas impossibles à mettre en œuvre sur les plans juridique et pratique, elles se heurtent à des obstacles majeurs, raison pour laquelle pratiquement aucun projet n'a été mené à bien jusqu'à présent. À ce jour, ces instruments n'ont pratiquement pas été mis à l'épreuve et leur contribution potentielle à l'allègement de la charge pesant sur le système national d'asile reste incertaine. Le nombre de transferts possibles vers un pays tiers en vertu des modèles développés jusqu'ici est relativement faible, l'État qui les ordonne se devant de disposer de structures d'asile fonctionnelles sur son territoire et de clarifier la licéité du transfert dans chaque cas. Compte tenu des changements de gouvernement pouvant survenir dans les États partenaires, et de leurs répercussions sur la coopération en matière d'asile, l'externalisation de tâches dans ce domaine ne doit pas devenir un pilier indispensable du système d'asile. Le risque de dépendance vis-à-vis des pays partenaires doit par ailleurs être soigneusement évalué. Les modèles d'externalisation ne sauraient donc se substituer aux procédures nationales, qu'ils ne peuvent que compléter, au mieux. Les investissements considérables que nécessite l'élaboration d'un projet, sur les plans financier et humain, doivent aussi être pris en considération.

Le Conseil fédéral entend continuer à suivre de près les évolutions au niveau européen. S'il apparaît à ce niveau-là qu'un projet d'externalisation peut être mis en œuvre dans le respect du droit, en adéquation avec la réalité du terrain et de manière efficace, la Suisse réexaminera la possibilité d'y participer.

L'amélioration de la gestion des flux migratoires, prévention de la migration irrégulière comprise, et l'incitation au retour des personnes qui n'ont pas besoin d'être protégées passent également par l'intensification de la coopération avec l'UE. Les instruments de la politique migratoire suisse doivent en outre permettre d'améliorer la situation dans les pays d'origine et de transit. À cet effet, les moyens alloués à la politique migratoire extérieure seront réexaminés à intervalles réguliers.