

Humanitäres Visum und Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose

UNHCR-Empfehlungen

zu den Änderungsentwürfen zur

Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV),

Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Mai 2018

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Empfehlungen	4
Zu Art. 4 E-VEV – Einreisevoraussetzungen für einen langfristigen Aufenthalt	4
Zu Art. 6, 7 E-VEV – Reisedokument und Ausnahmen von der Reisedokumentenpflicht	5
Zu Art. 22 E-VEV – Territoriale Zuständigkeit der Konsulate	7
Zu Art. 23 E-VEV – Persönliches Erscheinen	7
Zu Art. 25 E-VEV – Visumgebühr	8
Zu Art. 3 E-RDV – Reiseausweis für Flüchtlinge	8
Zu Art. 4 RDV – Pass für eine ausländische Person bzw. Reiseausweis für Staatenlose	9
Zu Art. 6 RDV – Reiseersatzdokument	10

Einleitung

Das UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Änderungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), und der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) Stellung nehmen zu können. UNHCR erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats¹ die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen abzugeben und hofft, dass diese im weiteren Prozess Beachtung finden.

Das Fehlen ausreichender sicherer und legaler Einreisemöglichkeiten beschränkt die Möglichkeit vieler Flüchtlinge, Sicherheit zu finden ohne ihr Leben oder ihre Gesundheit zusätzlich in Gefahr zu bringen. Auch letztes Jahr sahen sich zehntausende Flüchtlinge gezwungen, gefährliche Fluchtrouten nach Europa nutzen zu müssen, viele hunderte verloren dabei ihr Leben. Eine zunehmende Anzahl von Frauen sowie unbegleiteten oder von ihren Begleitpersonen getrennte Kindern begaben sich auf gefährliche Überfahrten und waren häufig der Ausbeutung von Schleppern ausgesetzt.²

Sichere und legale Einreisemöglichkeiten für schutzbedürftige Personen sind wichtiger Bestandteil einer glaubwürdigen und nachhaltigen Asylpolitik. Sie vermeiden individuelles Leid und Gefahren und können Erstaufnahmestaaten entlasten, wenn diese mit der Anzahl der zu versorgenden Flüchtlinge überfordert sind. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben in der einstimmig angenommenen New Yorker Erklärung über Flüchtlinge und MigrantInnen ihren klaren Willen ausgedrückt, die Anzahl und Reichweite von legal Zugangswegen für die Aufnahme oder Neuansiedlung (Resettlement) von Flüchtlingen zu erweitern.³

Die Schweizer Institution des humanitären Visums leistet einen Beitrag dazu und ist wichtiger Bestandteil der Fortführung der humanitären Tradition der Schweiz. UNHCR begrüsst, dass dieses Instrument nunmehr auf die Ebene einer Verordnung überführt wird, bedauert jedoch, dass die bislang enge Definition aus der aktuellen Weisung übernommen werden soll. UNHCR regt an, die enge Definition und Interpretation der Gründe für die Erteilung eines humanitären Visums zu erweitern. Ferner sollte bei der Regelung der technischen Voraussetzungen (insb. Reisedokumenten und dem persönlichen Erscheinen in der schweizerischen Vertretung) die besondere Situation von Flüchtlingen berücksichtigt werden.

1 Siehe insbesondere Art. 35 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> (2.5.2018); Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der Flüchtlingsbegriff des UNHCR Flüchtlinge im Sinne der GFK umfasst sowie Personen, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, weil ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit dort durch willkürliche Gewalt, infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung bedroht wäre. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

2 Vgl. jüngst etwa UNHCR, *Desperate Journeys - January 2017 to March 2017*, verfügbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039> (2.5.2018).

3 Generalversammlung der Vereinten Nationen, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, adopted on 19 September 2016, A/RES/71/1, verfügbar unter: <https://refugeesmigrants.un.org/declaration> (2.5.2018).

Empfehlungen

Zu Art. 4 E-VEV – Einreisevoraussetzungen für einen langfristigen Aufenthalt

Art. 4 Abs. 2 E-VEV sieht vor, dass Ausländerinnen und Ausländern, die die regulären Voraussetzungen für einen langfristigen Aufenthalt nicht erfüllen, in begründeten humanitären Fällen die Einreise in die Schweiz bewilligt werden kann. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn sie im Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sind.

Sichere und legale Einreisemöglichkeiten für schutzbedürftige Personen sind wichtiger Bestandteil einer glaubwürdigen und nachhaltigen Asylpolitik. Sie vermeiden individuelles Leid und Gefahren und können Erstaufnahmestaaten entlasten, wenn diese mit der Anzahl der zu beherbergenden Flüchtlinge überfordert sind. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben in der einstimmig angenommenen New Yorker Erklärung über Flüchtlinge und MigrantInnen ihren klaren Willen ausgedrückt, die Anzahl und Reichweite von legal Zugangswegen für die Aufnahme oder Neuansiedlung (Resettlement) von Flüchtlingen zu erweitern.

Die Schweizer Institution des humanitären Visums leistet einen Beitrag dazu und ist wichtiger Bestandteil der Fortführung der humanitären Tradition der Schweiz. UNHCR begrüsst, dass dieses Instrument nunmehr auf die Ebene einer Verordnung überführt wird, bedauert jedoch, dass die bislang enge Definition aus der aktuellen Weisung übernommen werden soll.⁴

So stellt die Ergänzung, dass dieses Visum namentlich erteilt werden kann, wenn die Person im Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist, in ihrer aktuellen Interpretation eine äusserst hohe Schwelle dar. Der Zusatz „namentlich“ stellt zwar klar, dass die Auflistung nicht abschliessend ist und auch weitere humanitäre Gründe zur Erteilung eines Visums führen können. Die bislang enge Interpretation dieses Beisatzes zeigt sich jedoch auch an der vergleichsweise niedrigen Zahl von erteilten Visa,⁵ trotz der in der Schweiz in den letzten beiden Jahren stark gesunkenen Asylgesuche. Insbesondere die aktuelle Praxis, derzufolge in der Regel davon auszugehen sei, dass keine Gefährdung mehr bestehe, wenn es AntragstellerInnen gelungen ist, aus der unmittelbaren Gefahr in einen Drittstaat zu fliehen,⁶ schliesst viele Flüchtlinge von der Möglichkeit einer

4 Vgl. umfassend Wieruszewski/Universität Bern, *Humanitäre Visa – Eine Auslegeordnung. Die Schweizer Praxis unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und BVGer – eine Studie im Auftrag des Schweizerischen Roten Kreuzes. [in Folge Wieruszewski, Humanitäre Visa], Bern 2018, S. 15f, verfügbar unter: <https://www.redcross.ch/de/file/27429/download> (2.5.2018).*

5 So wurden im Jahr 2017 lediglich 141 Personen humanitäre Visa aufgrund der Weisung erteilt, was einen Rückgang von 87 Personen oder 38,2% gegenüber dem Vorjahr bedeutete: Vgl. SEM/EDA, *Visa Monitoring. Entwicklung der Visumerteilung durch Schweizer Auslandsvertretungen, Jahresausgabe 2017, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/visamonitring/2017/visamonitring-2017-d.pdf>* (2.5.2018).

6 Vgl. SEM, *Weisung – Visaantrag aus humanitären Gründen, 25. Februar 2014, Stand vom 30. August 2016, S. 2. verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20140225-weis-visum-humanitaer-d.pdf>* (2.5.2018).

legalen Weiterflucht aus, selbst wenn sie im Drittstaat nur stark eingeschränkten Schutz haben, besonders vulnerabel sind und ein konkreter Bezugspunkt zur Schweiz vorhanden ist. Die Regelung bedeutet auch, dass verfolgte oder anderweitig gefährdete Personen grundsätzlich vom humanitären Visum ausgeschlossen sind, wenn sie sich in einem Land befinden, in welchem es keine schweizerische Vertretung gibt (z. B. Eritrea), oder wo diese aus Sicherheitsgründen vorläufig geschlossen wurde (z. B. Syrien).⁷ Im Zusammenspiel mit teils äusserst engen Regeln für den Familiennachzug⁸ kann dies auch für Flüchtlinge, die in der Schweiz enge Familienangehörige haben, Notlagen verlängern, oder sie zu irregulären und gefährlichen Fluchtwegen zwingen. So sah sich UNHCR bereits gezwungen, besonders vulnerable Flüchtlinge, darunter Kinder, aus Drittstaaten über Resettlement in andere Länder zu evakuieren, obgleich ein starker Familienbezug zur Schweiz vorhanden war.

UNHCR empfiehlt daher, die Bedingungen weniger einschränkend zu formulieren und zu interpretieren und insbesondere klarzustellen, dass das Recht auf Privat- und Familienleben und das Kindeswohl in die Beurteilung einfließen soll.

UNHCR begrüsst die Verankerung des humanitären Visas auf Verordnungsebene und regt an, die Bedingungen weniger einschränkend zu formulieren und zu interpretieren um sicherzustellen, dass Flüchtlinge in Notlagen von den Bestimmungen Gebrauch machen können.

Zu Art. 6, 7 E-VEV – Reisedokument und Ausnahmen von der Reisedokumentenpflicht

Art. 6 E-VEV sieht vor, dass Ausländerinnen und Ausländer bei der Einreise grundsätzlich ein gültiges und von der Schweiz anerkanntes Reisedokument besitzen müssen.

Gemäss Art. 6 Abs. 3 E-VEV kann das SEM in begründeten Fällen Reisedokumente anerkennen, die nicht diesen Voraussetzungen entsprechen. Dies betrifft insbesondere Reisedokumente von Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit des ausstellenden Staates besitzen, sich aber dort legal aufhalten. Zudem sieht Art. 7 E-VEV vor, dass das SEM in begründeten Fällen Ausnahmen von der Reisedokumentenpflicht bewilligen kann, insbesondere aus humanitären Gründen oder nationalen Interessen.

⁷ Vgl. auch Wieruszewski, *Humanitäre Visa*, S. 14.

⁸ Vgl. dazu umfassend etwa Motz/CSDM, *Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz Rechtsrahmen und strategische Überlegungen*, Oktober 2017, verfügbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH_Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz_DE.pdf (2.5.2018).

Das Recht auf Ausstellung eines Reisedokumentes für Flüchtlinge und Staatenlose Personen ist zwar in der Genfer Flüchtlingskonvention und der Staatenlosenkonvention international verankert, damit auch diese Personengruppe Zugang zu Reisedokumenten haben.⁹ Ein signifikanter Anteil der Flüchtlinge und Staatenlosen weltweit wird jedoch von Staaten aufgenommen, die die Konventionen nicht ratifiziert haben. UNHCR und die Staatengemeinschaft haben Bemühungen unternommen, damit diese Gaststaaten unter Bedingungen, die jenen von Konventionsreisedokumenten so ähnlich wie möglich sind, Reisedokumente auszustellen. Zahlreiche Staaten sind diesem Appel jedoch noch nicht gefolgt. Ausserdem kommen auch viele Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention ihrer Verpflichtung, Reisedokumente auszustellen, nicht ausreichend nach. *De facto* hat daher eine grosse Zahl von Flüchtlingen und Staatenlosen keinen oder nur erschwerten Zugang zu Reisedokumenten.¹⁰

Werden Reisedokumente ausgestellt, entsprechen sie mitunter nicht den notwendigen Sicherheitskriterien. Diese Probleme stellen sich auch für eine nicht unerhebliche Zahl von Familienangehörigen von in der Schweiz anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen, die sich entweder noch im Heimatstaat oder in einem Drittstaat aufhalten und deren Antrag auf Familiennachzug in die Schweiz gutgeheissen wurde. Dies kann nicht nur vermeidbare bürokratische Hürden für Flüchtlinge und Behörden darstellen, sondern zur Verzögerung oder Verweigerung des Rechts auf Einreise sowie des Rechts auf Privat- und Familienleben führen.¹¹

UNHCR begrüsst, dass die vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erlauben, diese Probleme in der Praxis zu berücksichtigen. Die Bedingung, dass der ausstellende Staat eine jederzeitige Rückreise gewährleisten muss (Art. 6 Abs. 2 E-VEV) und dass der Aufenthalt im Drittstaat legal sein sollte (Art. 6. Abs. 3 E-VEV), stellen sich jedoch für Flüchtlinge und andere schutzbedürftige Personen als nicht sachgemäss dar. Die flüchtlingstypischen Einreisensituationen auf der Grundlage eines humanitären Visums und zum Zweck des Familiennachzugs sind auf einen langfristigen Aufenthalt in der Schweiz ausgerichtet. Hierfür ist einerseits nicht relevant, ob der Staat, der den Reiseausweis ausgestellt hat, die Personen zurücknehmen würde. Auch die Frage, ob der Aufenthalt im Drittstaat legal ist, ist gerade für Flüchtlinge in Notlagen nach nationaler Gesetzgebung oft nicht einfach zu beantworten und letztlich irrelevant. In der Regel ist in diesen Fällen das Reisedokument lediglich für die Einreise in die Schweiz von Bedeutung und wird im Asylverfahren eingezogen.

9 Siehe dazu grundlegend UNHCR, *Note on Travel Documents for Refugees*, 30. August 1978, EC/SCP/10, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cce14/note-travel-documents-refugees.html> (2.5.2018), sowie UNHCR, *Conclusion on machine-readable travel documents for refugees and stateless persons No. 114 (LXVIII)* 2017, 6 October 2017, No. 114 (LXVIII) 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/59df19bc4.html> (2.5.2018).

10 Vgl. UNHCR, *UNHCR Annual Update 2017: Machine-Readable Travel Documents for Refugees and Stateless persons*, January 2018, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/5abb56ed4.html> (2.5.2018).

11 Siehe dazu jüngst umfassend, Nicholson/UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification [in Folge Nicholson/UNHCR, The "Essential Right" to Family Unity]*, January 2018, 2nd edition, S. 128ff., verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html> (2.5.2018).

UNHCR empfiehlt daher, in Art. 6 E-VEV klarzustellen, dass aus humanitären Gründen, einschliesslich aus Gründen der Wiederherstellung des Familienlebens, vom Erfordernis des Reisedokumentes abgesehen werden kann ohne dass weitere Bedingungen erfüllt sein müssen.

Zugleich merkt UNHCR an, dass es darüber hinaus für die Einreise notwendig sein kann, Ersatzdokumente auszustellen (siehe dazu unten Kommentar zu Art. 6 RDV).

Zu Art. 22 E-VEV – Territoriale Zuständigkeit der Konsulate

Art. 22 E-VEV sieht vor, dass AusländerInnen ihren Visumantrag für einen langfristigen Aufenthalt grundsätzlich bei der für ihren Wohnort zuständigen Vertretung im Ausland einreichen müssen. Abs. 3 sieht jedoch insbesondere vor, dass die Vertretung den Antrag einer ausländischen Person entgegennehmen kann, die nicht in ihrem Konsularbezirk wohnhaft ist, wenn sie die Gründe, weshalb sie ihren Antrag nicht bei der für ihren Wohnsitz zuständigen Vertretung einreichen konnte, als annehmbar erachtet.

UNHCR begrüsst, dass die vorgesehene Regelung den Vertretungen erlaubt, auf die Situation von Flüchtlingen und Asylsuchenden einzugehen und damit Flüchtlingen und Asylsuchenden erspart, zusätzliche Risiken und Hürden einzugehen, um Anträge einbringen zu können.

Zu Art. 23 E-VEV – Persönliches Erscheinen

Art. 23 E-VEV sieht vor, dass AusländerInnen grundsätzlich nicht persönlich bei der Vertretung erscheinen müssen, um den Visumantrag einzureichen. Das SEM kann das persönliche Erscheinen jedoch insbesondere zur Identifikation oder für weitere Abklärungen verlangen. Demgegenüber ist vorgesehen, dass für humanitäre Visa „die Vorsprache zwingend“ sein soll (Art. 23 Abs. 3 E-VEV)

Gerade für Menschen, die eine begründete Furcht vor Verfolgung haben, bzw. die konkret an Leib und Leben gefährdet sind, kann die zwingende Vorsprache vor einer Vertretung zu einer unüberwindbaren Hürde werden. Zudem existieren in zahlreichen Ländern, in denen eine erhöhte Gefährdung bestehen könnte, keine Schweizer Vertretungen. Dies ist eine Benachteiligung im Vergleich zu allen anderen Personen, die grundsätzlich nicht persönlich auf der Vertretung erscheinen müssen. Sie trifft gerade jene Menschen, die ein humanitäres Visum am dringendsten benötigen würden und schliesst diese hiervon aus. Auch in der bisherigen Praxis der Erteilung von humanitären Visa hat sich gezeigt, dass eine Dispens von diesem Erfordernis in manchen Fällen unabdingbar ist, so etwa in Situationen,

in denen die betreffende Person gefangen gehalten wird; ihr Aufenthalt im Drittstaat als illegal betrachtet wird; oder aus medizinischen oder humanitären Gründen ein Vorsprechen auf der Botschaft schlicht nicht möglich ist. Dementsprechend ist bereits in der Botschaft des Bundesrates, auf deren Grundlage die aktuelle Praxis der humanitären Visa geschaffen wurde, vorgesehen, dass ein Antrag auch durch eine Vertreterin bzw. einen Vertreter eingebracht werden kann.¹²

UNHCR empfiehlt daher, Art. 23 Abs. 3 E-VEV zu streichen bzw. auf andere Weise zumindest zu ermöglichen, dass Ausnahmen vom Erfordernis der persönlichen Vorsprache auf der Vertretung möglich sind.

Zu Art. 25 E-VEV – Visumgebühr

Art. 25. E-VEV sieht vor, dass für die Behandlung von Visumanträgen für einen langfristigen Aufenthalt eine Gebühr gemäss Gebührenverordnung AuG (GebV-AuG)¹³ erhoben wird. In Art. 12 GebV-AuG sind zwar Ausnahmemöglichkeiten von dieser Gebühr vorgesehen (vgl. Art. 12 Abs. 2 GebV-AuG).

UNHCR empfiehlt, die bisherige Praxis, in diesen Fällen grundsätzlich keine Gebühren zu erheben, auch auf Verordnungsebene zu verankern.

Zu Art. 3 E-RDV – Reiseausweis für Flüchtlinge

Art. 3 Abs. 2. E-RDV sieht vor, dass im Reiseausweis für Flüchtlinge in Zukunft die Nationalität oder die Staatenlosigkeit gemäss den Vorgaben des Handbuchs des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zur Ausstellung von maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und

¹² Vgl. die Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, BBl 2010 4455, (4490f): „Im Unterschied zum bisherigen Asylgesuch im Ausland findet im Rahmen eines ausländerrechtlichen Einreise- und Visumverfahrens keine asylverfahrensrechtliche Befragung der Person statt. Die betroffene Person oder ihre Vertretung können auf der zuständigen schweizerischen Auslandsvertretung einen schriftlichen Visumantrag einreichen, in dem sie die Gründe für eine Einreise in die Schweiz mittels eines Visumantragsformulars geltend machen. Eine formelle Anhörung muss nicht durchgeführt werden.“

¹³ Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AuG), SR 142.209.

Staatenlose vermerkt wird. Erklärter Zweck dieser Regelung ist, etwaige Heimatreisen von Flüchtlingen besser monitoren zu können.¹⁴

UNHCR begrüsst, dass die Vorschrift auf die entsprechenden Richtlinien von UNHCR und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zur Ausstellung von maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose verweist. Diese empfehlen, die Flüchtlingseigenschaft in diesem Feld sowie auch im maschinlesbaren Feld klar zu vermerken.¹⁵

Zu Art. 4 RDV – Pass für eine ausländische Person bzw. Reiseausweis für Staatenlose

UNHCR nimmt den Verweis auf die Richtlinien des Handbuchs von UNHCR und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und die Neuregelung der Ausgestaltung von Konventionsreisedokumenten zum Anlass, darauf hinzuweisen, dass den von der Schweiz als staatenlos anerkannten Personen kein Staatenlosenausweis nach den Vorgaben der Staatenlosenkonvention von 1954 ausgestellt wird. Obgleich die Rechtsgrundlage in der Staatenlosenkonvention für Reiseausweise parallel zu jener von Flüchtlingen geregelt ist (vgl. Art. 28 GFK bzw. Staatenlosenkonvention), haben Staatenlose im Gegensatz zu Flüchtlingen nur einen Anspruch auf Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person (Art. 4 RDV). In diesem Ausweis wird zwar auf die Staatenlosenkonvention von 1954 verwiesen. Diese Ausgestaltung macht den Konventionsstatus im Vergleich zu Flüchtlingen aber weniger leicht sichtbar. So ist der Ausweis grün und weicht damit von der Empfehlung ab, dass der Staatenlosenausweis wie der Flüchtlingsausweis in blauer Farbe gehalten und bereits am Umschlag klar als Konventionspass erkennbar sein sollte. Dass der bestehende Pass damit nicht einfach als Konventionspass zu erkennen ist, kann insbesondere im internationalen Reiseverkehr staatenlose Personen vor Probleme stellen.

¹⁴ Vgl. zu dieser Frage auch UNHCR, *Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)* („Verfahrensnormen und Informationssysteme“), Oktober 2016, verfügbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/05/CH_UNHCR-Stellungnahme_AuG-Reisedokumente_2016.pdf (2.5.2018), sowie UNHCR, *Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom Oktober 2016 – Ergänzende Informationen zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 1 C Ziff. 1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bei Reisen ins Heimatland*, März 2017, verfügbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/05/CH_UNHCR-Stellungnahme_Beendigung-Fluechtlingseigenschaft-Art.1C-Ziff.1_2017.pdf (2.5.2018).

¹⁵ UNHCR, *Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons, jointly published by UNHCR and the ICAO*, February 2017, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/52b166a34.html> bzw. auf Französisch unter: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52bd4cfd4> (2.5.2018).

UNHCR empfiehlt daher, parallel zur Ausstellung eines Konventionspasses für Flüchtlinge auch die Ausstellung eines ausdrücklichen Konventionspasses für Staatenlose entsprechend den Richtlinien von UNHCR und ICAO vorzusehen.

Zu Art. 6 RDV – Reiseersatzdokument

Gem. Art. 6 RDV kann einer ausländischen Person für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung ein Reiseersatzdokument ausgestellt werden, wenn dieses die Rückführung in den Heimat- oder Herkunftsstaat ermöglicht und ein anderes Reisedokument für die fristgemässe Ausreise nicht oder nicht mehr beschafft werden kann. Die Möglichkeit der Ausstellung eines Reiseersatzdokumentes für die Einreise in die Schweiz ist hingegen nicht ausdrücklich vorgesehen.

Dies stellt nicht nur viele Personen, die ein humanitäres Visum benötigen, sondern allgemein Flüchtlinge und Familienangehörige von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen vor grosse Hürden, die mitunter nur äusserst schwierig oder gar nicht überwindbar sind ((siehe dazu oben – Kommentar zu Art. 6, 7, E-VEV).¹⁶ Während in der VEV anerkannt ist, dass es Gründe gibt, unter denen es notwendig ist, vom Erfordernis eines vorschriftsgemässen Reisedokuments abzusehen, fehlt in der RDV die korrespondierende Bestimmung, die es den betroffenen Personen erlauben würde, ein entsprechendes Ersatzreisedokument für die Einreise in die Schweiz zu bekommen.

UNHCR empfiehlt daher, in der RDV eine ausdrückliche Regelung vorzusehen, derzufolge Personen, bei denen gem. Art. 7 VEV auf ein Reisedokument verzichtet wird, eine korrespondierende Möglichkeit für die Ausstellung eines Reiseersatzdokuments für die Einreise in die Schweiz haben.

Mai 2018

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

¹⁶ Vgl. Nicholson/UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity*, S. 128ff.