



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Weltpoststrasse 4
CH-3015 Bern

Tel.: +41 31 309 60 80
Email: swibe@unhcr.org

Bern, 10. Juli 2020

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit zum Vernehmlassungsentwurf für ein Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) Stellung nehmen zu können. Ziel des Entwurfs ist es, eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Bundesrat zu schaffen, die es ihm ermöglicht, das bisherige Massnahmenpaket zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie fortzuführen oder anzupassen. Die Delegationsnormen sind bis Ende 2022 befristet.¹

UNHCR unterstützt die Bemühungen der Schweiz, den Bedrohungen des Rechtes auf Gesundheit durch die Covid-19 Epidemie durch ein umfassendes Massnahmenpaket entgegenzuwirken. Wichtig ist jedoch, dass es durch diese Massnahmen nicht zu ungerechtfertigten Eingriffen von Menschenrechten kommt. Insbesondere der Grundsatz der Nichtzurückweisung (Prinzip des *Non-Refoulement*), welches es verbietet, Menschen in Gebiete zurückzuschicken, in denen ihnen Verfolgung oder ein anderer schwerwiegender Schaden droht, ist in jedem Fall zu beachten. Dieses Recht kann auch in Notsituationen nicht eingeschränkt werden.²

Viele Staaten weltweit und in Europa haben in den letzten Monaten Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit im Zusammenhang mit der Covid-19 Epidemie getroffen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Sicherstellung der Gesundheit von Bevölkerung und Schutzsuchenden unter gleichzeitiger Gewährleistung des Schutzes von Flüchtlingen eine Herausforderung darstellen kann. UNHCR hat hierzu bereits auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats³ Empfehlungen zu den Massnahmen vorgelegt, die Auswirkungen auf Personen unter dem Mandat von UNHCR haben können. Diese basieren auf guten Beispielen aus der europäischen Staatenpraxis.

¹ Vgl. Der Bundesrat, Coronavirus: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz, Bern, 19.06.2020, verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79516.html> [zuletzt besucht 03.07.2020]

² Vgl. dazu UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response, 16 March 2020, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html> [zuletzt besucht 03.07.2020]

³ Siehe insbesondere Art. 35 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, S. 1, abrufbar 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.

Auf diese Empfehlungen wird hier verwiesen. Einige aus Sicht von UNHCR besonders wichtige Punkte werden nachfolgend auch noch einmal hervorgehoben. UNHCR hofft, dass diese im weiteren Prozess berücksichtigt werden und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich

Einschränkungsmöglichkeit der Einreise von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 3 lit. a Entwurf Covid-19-Gesetz)

UNHCR hat immer wieder bekräftigt, dass Staaten gemäss internationalem und EU-Recht ihre Grenzen selbst verwalten. Dazu gehören auch Massnahmen, um Risiken für die öffentliche Gesundheit zu ermitteln und zu bewältigen, die in Zusammenhang mit der aktuellen COVID-19-Epidemie stehen. Völkerrecht und EU-Recht sehen jedoch vor, dass solche Massnahmen Ausländer und Ausländerinnen nicht daran hindern dürfen, Schutz vor Verfolgung oder unmenschlicher Behandlung zu suchen. Damit das in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerte Prinzip des *Non-Refoulement* gewährleistet wird, haben die Staaten gegenüber Personen, die an den Grenzen ankommen und um internationalen Schutz ersuchen, daher besondere Verpflichtungen. Für die Schweiz ergeben sich diese Verpflichtungen zusätzlich auch aus der Schweizer Bundesverfassung. Eine Abkehr von diesem Grundsatz ist auch in Notsituationen nicht zulässig.⁴

Die UNHCR Kurzposition und Empfehlungen zur Frage Grenzschutz und Flüchtlingsschutz weisen deshalb darauf hin, dass bei allen **Grenzschutzmassnahmen, die getroffen werden, die Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz in die Erwägungen miteinzubeziehen sind**. Ausnahmen von einem möglichen Einreiseverbot für Schutzsuchende und die Bewältigung von gegebenenfalls bestehenden Gesundheitsrisiken durch den Einsatz von alternativen Massnahmen wie Isolierung und Quarantäne erlauben es den Behörden, die Ankunft von Asylsuchenden in sicherer und geordneter Weise zu bewältigen und dabei das Recht um Asyl zu ersuchen und den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu respektieren.⁵

UNHCR schlägt deshalb vor, Art. 3 lit. a Entwurf Covid-19-Gesetz wie folgt zu ergänzen:

«Der Bundesrat kann *unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen* vom Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG) und vom Asylgesetz vom 26. Juni 1998 abweichende Bestimmungen erlassen».

⁴ Vgl. dazu unter anderem *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 March 2020 (Fussnote 2).

⁵ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Rechtliche Erwägungen in Bezug auf die von europäischen Staaten im Zusammenhang mit der Corona Krise getroffenen Grenzschutzmassnahmen*, 23. März 2020, verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/04/20200327-UNHCR-Position-on-border-measures-incl-Switzerland_fin.pdf [zuletzt besucht 03.07.2020]

Durchführung von Asyl- und Wegweisungsverfahren (Art. 3 lit. c Entwurf Covid-19-Gesetz)

Die von UNHCR veröffentlichten Empfehlungen in diesem Bereich sollen den Behörden helfen, den **Schutz der öffentlichen Gesundheit sicherzustellen und die Übertragung des Virus im Rahmen der Unterbringung und bei der Durchführung von Asylverfahren** zu verhindern. Gleichzeitig sollen sie sicherstellen, dass diesbezügliche Massnahmen die Effektivität und Fairness des Asylverfahrens nicht beeinträchtigen.⁶

Dabei unterstützt UNHCR einen Ansatz wie ihn auch der Bundesrat gewählt hat, demzufolge **Asylverfahren weitergeführt werden solange dies möglich ist**. Dies gewährleistet, dass Personen mit Schutzbedarf schnellstmöglich einen Status erhalten und wirkt dem Risiko einer Überlastung des Verfahrens zu einem späteren Zeitpunkt entgegen. Wichtig ist jedoch, dass sichergestellt wird, dass es hierdurch nicht zu Einschränkungen der **Fairness des Asylverfahrens** kommt.

Die Erfahrungen der letzten Monaten haben gezeigt, dass dazu unter anderem die folgenden Massnahmen beitragen können:

Eine **intensive Kooperation mit der Rechtsvertretung** stellt sicher, dass eine sorgfältige Mandatsführung trotz der schwierigen Umstände gewährleistet ist. Des Weiteren erachtet UNHCR eine **flexible Handhabung von Fristen im erstinstanzlichen Verfahren** sowie die **Anpassung der Behandlungsstrategie** wie auch eine **Reduktion der Fallplanung** aus Gründen der Verfahrensgerechtigkeit für hilfreich.

Die **persönliche Anhörung** stellt ein wesentliches Element eines effektiven und fairen Asylverfahrens dar. Darauf sollte nach Möglichkeit nicht verzichtet werden. Die vorübergehende Einführung von Modalitäten der Fernbefragung, bei der alle oder einige wesentliche Verfahrensbeteiligte durch technische Hilfsmittel zugeschaltet werden, ist in Notsituationen grundsätzlich legitim.⁷ Es muss jedoch vorgängig abgeklärt werden, ob aufgrund der individuellen Situation des bzw. der Asylsuchenden eine solche Alternative **zumutbar** ist.⁸ Des Weiteren darf die Fernbefragung nicht zur Einschränkung von **Verfahrensgarantien führen**. Zusätzlich sind **Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Befragungsatmosphäre, Technik und Qualität der Befragung** während der Fernbefragung zu treffen. Darüber hinaus sind auch damit verbundene **Datenschutzfragen** zu beachten.⁹ Eine Durchführung von Befragungen ohne wesentliche

⁶ High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, 9 April 2020, verfügbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/04/Practical-Recommendations-and-Good-Practice-to-Address-Protection-Concerns-in-the-COVID-19-Context-April-2020.pdf [zuletzt besucht am 03.07.2020] und UNHCR, *UNHCR-Empfehlungen zum Asylverfahren und zur Unterbringung in der Schweiz in Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie*, 14. April 2020, verfügbar unter: www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/04/20200415_COVID-19_recommendations-for-SWI_UNHCR-OSL.pdf [zuletzt besucht am 03.07.2020]

⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe*, 9 June 2020, S. 1f., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5ee230654.html> [zuletzt besucht 03.07.2020]

⁸ *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe*, 9 June 2020 (Fussnote 7), S. 2f.

⁹ Vgl. zum Ganzen *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe*, 9 June 2020 (Fussnote 7), S. 3, 5f.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Verfahrensbeteiligte, wie dies gemäss Art. 6 Covid-19-Verordnung Asyl ermöglicht wird, ist hingegen in Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Recht auf ein faires Verfahren nach Auffassung von UNHCR bedenklich.

UNHCR würde es sehr begrüessen, wenn diese Empfehlungen im Vernehmlassungsverfahren sowie gegebenenfalls bei der Anwendung der Ermächtigungsgrundlage berücksichtigt werden könnten.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

10. Juli 2020