



UNHCR

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

UNHCR-Stellungnahme
zu den Ordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung
vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Ver-
fahrensnormen und Informationssysteme)
– Reiseverbote und Videoüberwachung in Bundesasylzentren

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Entwürfen der Ordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Stellung nehmen zu können.¹

UNHCR möchte vorab – wie auch in früheren Stellungnahmen zu dieser Thematik² – noch einmal betonen, dass allfällige Reisen von Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat ein Indiz dafür sein können, dass Schutzbedarf fälschlich anerkannt wurde oder zwischenzeitlich nicht mehr besteht. UNHCR unterstützt daher Massnahmen, die auf der Grundlage der einschlägigen Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) das Ansehen und die Integrität des Flüchtlingsschutzes wahren. Aus diesem Grund hat UNHCR eine erleichterte Möglichkeit zur Aberkennung des Flüchtlingstatus bei freiwilligen Heimatreisen, die in der Absicht geschehen, sich unter den Schutz des Heimats- oder Herkunftsstaat zu stellen, und wenn tatsächlich Schutz gewährt wurde, als grundsätzlich sachgerecht angesehen.

Dabei hat UNHCR hingegen auf die völkerrechtliche Problematik eines pauschalen Reiseverbots für Flüchtlinge hingewiesen, insbesondere in weitere Staaten als den Heimat- oder Herkunftsstaat. Diese völkerrechtlichen Bedenken wurden im Gesetzgebungsprozess bedauerlicherweise nicht berücksichtigt. Dies führt zu der Notwendigkeit, zumindest auf Verordnungsebene und in der Anwendung der Gesetzesbestimmungen eine möglichst völkerrechtskonforme Praxis sicherzustellen.

¹ Entwurf vom 1.5.2019, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#EJPD>.

² UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) („Verfahrensnormen und Informationssysteme“), Oktober 2016, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b223b004.html>; 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, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b225b024.html>.

UNHCR hat Bedenken, dass im vorliegenden Entwurf keinerlei weitere Determinanten für die Verhängung eines solchen Reiseverbots vorgesehen werden sollen, um den im Gesetz festgelegten «begründete[n] Verdacht, dass dieses Reiseverbot [in den Heimat- oder Herkunftsstaat, Anm.] missachtet werden soll» (Art. 59c Abs 1 AIG idF 14. Dezember 2018) zu konkretisieren. Zudem sind die vorgesehenen Ausnahmen von Reiseverboten extrem eng gefasst. Sie werfen auch zahlreiche praktische Probleme für die betroffenen Flüchtlinge ebenso wie für die Schweizer Behörden – insbesondere die kantonalen Migrationsämter, das SEM und das Grenzwachtkorps – auf.

Des weiteren geht die Stellungnahme auf die Bestimmungen zur geplanten Videoüberwachung in den Bundesasylzentren ein. Sie betont die Wichtigkeit von Vorkehrungen, die den Datenschutz für Flüchtlinge und Asylsuchende sicherstellen. Dies erfordert, die Bestimmungen in Hinblick auf zeitgemässe Datenschutz-massnahmen, wie Verschlüsselung, Zugriffsrechte und Protokollierung zu präzisieren.

UNHCR legt daher auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats³ die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf vor. UNHCR hofft, dass diese im weiteren Prozess berücksichtigt werden und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Zu Reiseverboten von Flüchtlingen im Allgemeinen

Mit der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 14. Dezember 2018 (Verfahrensnormen und Informationssysteme) wurde in Art. 59c AIG eine Bestimmung eingefügt, die Flüchtlingen die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat allgemein untersagt. Unmittelbare Rechtsfolge einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat ist grundsätzlich die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, es sei denn, die betreffende Person kann «glaubhaft» machen, dass die Reise «aufgrund eines Zwangs» erfolgte (Art. 63 Abs. 1^{bis} AsylG idF 14. Dezember 2018).

Besteht der «begründete Verdacht», dass das allgemeine Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat «missachtet werden soll, kann das SEM für alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Heimat- oder Herkunftsstaat ein Reiseverbot für weitere Staaten vorsehen, insbesondere für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats» (Art. 59c

³ Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; 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 soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention beschränkt, sondern sich auch auf andere Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

Abs.1 AIG). Umgekehrt kann das SEM einer Person die Reise in einen solchen Drittstaat bewilligen, wenn dafür wichtige Gründe vorliegen (siehe dazu unten). Rechtsfolge einer Verletzung dieses Reiseverbotes in weitere Staaten ist nicht bloss eine Verwaltungsbusse, sondern gem. Art. 63 Abs. 2 lit b AsylG idF 14. Dezember 2018 der Widerruf des Asyl, und zwar ohne dass dafür ausdrücklich Ermessensspielraum vorgesehen wäre.

Für Flüchtlinge gilt grundsätzlich ebenso wie für andere Personen das Recht auf Reisefreiheit, das Bestandteil des Menschenrechtes auf Bewegungsfreiheit ist.⁴

Dass das Recht auf Reisefreiheit auch für Flüchtlinge gilt, wird in der GFK durch den Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises anerkannt. So legt Art. 28 Abs. 1 GFK, auf den auch in der neuen Präambel zur Reisedokumentenverordnung (RDV) verwiesen werden soll, fest:

„Die vertragsschliessenden Staaten stellen den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen ausserhalb dieses Gebietes gestatten, vorausgesetzt, dass keine zwingenden Gründe der Staatssicherheit oder öffentlichen Ordnung entgegenstehen; die Bestimmungen im Anhang zu diesem Abkommen finden auf diese Dokumente Anwendung [...]“.

Der Anhang zur GFK, auf den in diesem Abschnitt verwiesen wird, präzisiert in seinem Paragraph 4:

„Ausser in besondern oder aussergewöhnlichen Fällen ist der Ausweis für möglichst viele Staaten auszustellen.“

Dieser Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises mit grösstmöglichem Geltungsbereich, der nur aus zwingenden Gründen der Staatssicherheit oder öffentlichen Ordnung versagt, und dessen Geltungsbereich nur in besonderen oder aussergewöhnlichen Fällen eingeschränkt werden darf, kommt dabei in den verbindlichen englischen und französischen Sprachfassungen der GFK noch deutlicher hervor:

„the largest possible number of countries“ bzw.

„pour le plus grand nombre possible de pays“.⁵

⁴ Vgl. dazu etwa Kälin/Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz. 3. Auflage (2013), S. 577ff.

⁵ Siehe dazu auch EXKOM, Beschluss Nr. 13 (XXIX), 1978, Reiseausweise für Flüchtlinge, insb. Abs. c: „[Das Exekutiv-Komitee] empfahl, dass solche Konventions-Reiseausweise eine sowohl geographisch als auch zeitlich ausgedehnte Gültigkeit haben“, <https://www.refworld.org/pdfid/5a2ead6b4.pdf>; siehe dazu auch UNHCR, Note on Travel Documents for Refugees, 30 August 1978, EC/SCP/10, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68cce14.html>; vgl. auch EXKOM, Beschluss Nr. 49 (XXXVIII) Reiseausweise für Flüchtlinge, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/5a2ead6b4.pdf>.

Dementsprechend stellt die weit überwiegende Mehrheit der Konventionsstaaten Reiseausweise mit Gültigkeit für alle Staaten mit Ausnahme des Heimat- bzw. Herkunftsstaates aus.⁶ Diese Ausnahme, wie sie auch bislang schon in der Schweiz besteht, findet ihre Begründung vor allem in der Tatsache, dass ein Reiseausweis für Flüchtlinge einen Ersatz für die fehlende Möglichkeit, einen Pass vom Herkunftsstaat zu beantragen, darstellt.⁷

Zusätzlich ist die Reisefreiheit von Flüchtlingen wie für andere Personen auch im von der Schweiz ratifizierten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte («UNO-Pakt II») garantiert.⁸ Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II sieht vor, dass es jedermann freisteht, jedes Land einschliesslich seines eigenen zu verlassen. Wie der UN-Menschenrechtsausschuss dazu in seinem allgemeinen Kommentar festgehalten hat, ist die Bewegungsfreiheit eine unabdingbare Voraussetzung für die freie Entwicklung einer Person und steht im engen Zusammenhang mit der Ausübung anderer Konventionsrechte.⁹ Dabei betont der Ausschuss auch ausdrücklich, dass die Freiheit, ein Land zu verlassen nicht von irgendeinem spezifischen Grund oder der geplanten Dauer abhängig gemacht werden darf, und permanentes Verlassen ebenso wie kurzfristige Reisen umfasst.¹⁰ Spezifisch hervorgehoben wird im Übrigen, dass das Recht der betroffenen Person, das Reiseland auszuwählen, Teil der rechtlichen Garantie ist.¹¹

Art. 12 Abs. 3 UNO-Pakt II sieht eine explizite und spezifische Verhältnismässigkeitsgarantie vor: die Reisefreiheit darf nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen im UNO-Pakt II anerkannten Rechten vereinbar sind. Zusätzlich sieht Art. 12 Abs. 4 UNO-Pakt II vor,

⁶ „Concerning the geographical validity of Convention Travel Documents, the vast majority of States, in accordance with paragraph 4 of the Schedule, endorse the CTD as valid for all countries with the exception of the country of origin. A few States, however, restrict the geographical validity of CTDs to certain named countries, usually for political or security reasons.“ Vgl. *UNHCR*, Note on follow-up to the earlier Conclusion of the Executive Committee on Travel Documents for Refugees, 3 July 1987, EC/SCP/48, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68cca8.html>; siehe weiters *ECRE*, Unravelling Travelling. Travel documents for beneficiaries of international protection, Oktober 2016, S. 7f, abrufbar unter: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/AIDA-Brief-Travel-Documents.pdf>.

⁷ Vgl. auch *Hathaway*, *The Rights of Refugees under International Law* (2005), S. 858f.

⁸ SR 0.103.2, von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1991, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992.

⁹ Human Rights Committee, General Comment 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1. November 1999, Para 1.

¹⁰ General Comment 27, Para 8: “Freedom to leave the territory of a State may not be made dependent on any specific purpose or on the period of time the individual chooses to stay outside the country. Thus travelling abroad is covered as well as departure for permanent emigration. Likewise, the right of the individual to determine the State of destination is part of the legal guarantee.”

¹¹ Ebenda.

dass niemand willkürlich das Recht entzogen werden darf, in sein eigenes Land einzureisen.

Heimatreisen von Flüchtlingen können allerdings ein Indiz dafür sein, dass Flüchtlingsschutz zu Unrecht gewährt wurde oder nicht mehr benötigt wird. UNHCR hat im Gesetzgebungsprozess hervorgehoben, dass dies individuell in einem fairen Verfahren geprüft werden muss, da es für Heimatreisen eine Fülle an – auch in der Schweizer Rechtsprechung anerkannten – Gründen gibt, die keinen Einfluss auf die Flüchtlingseigenschaft haben. Unter Einhaltung der völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben kann ein solches Verfahren zu einer Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft führen. Die Verhängung von generellen Reiseverboten stösst hingegen in Anbetracht der völkerrechtlichen Vorgaben auf substantielle Bedenken. So sind keinerlei in Art. 12. Abs. 3 UNO-Pakt II genannten Gründe vorgebracht worden oder ersichtlich, denen die Einschränkung dienen könnte. Als Einschränkung der menschenrechtlich verbürgten Reisefreiheit ist nach allgemein anerkannten Rechtsprinzipien das Verbot in jedem Fall eng auszulegen.

Verstärkt werden diese Bedenken dadurch, dass ein Reiseverbot auch in weitere Grundrechte eingreifen kann, wie insbesondere das Recht auf Privat- und Familienleben, wie es unter anderem in Art. 8 EMRK verankert ist (siehe dazu auch unten).

Selbst wenn ein Reiseverbot in weitere Staaten nur im individuellen Fall verhängt würde für einen bestimmten Flüchtling, der über den betreffenden Drittstaat in den Herkunftsstaat gereist ist, wäre ein solches Reiseverbot mit den völkerrechtlichen Vorgaben kaum vereinbar. In jedem Fall ist aber ein Reiseverbot, das pauschal für alle Flüchtlinge aus einem Staat, unabhängig von ihrem individuellen Verhalten, und alleine basierend auf ihrer Herkunft verhängt wird, unzulässig.

Durch die Einschränkung der Rechte einer ganzen Flüchtlingsgruppe alleine nach ihrer Herkunft bzw. Staatsangehörigkeit würden ungleiche Sachverhalte gleich behandelt und zahlreiche Fragen der Vereinbarkeit mit dem mehrfach im Völkerrecht und der Schweizerischen Bundesverfassung verankerten Diskriminierungsverbot aufgrund der Herkunft¹² und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz aufgeworfen werden. Um dies an einem Beispiel deutlich zu machen: in der Schweiz lebten Ende Juni 2019 rund 25.650 EritreerInnen als Flüchtlinge mit Asyl, weitere 6.235 EritreerInnen waren als Flüchtlinge

¹² Vgl. insb. Art. 3 GFK; Art. 2, 26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2; in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992; Art. 5 Buchstabe d)ii) Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR 0.104, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Dezember 1994; Art. 8 Abs. 1, 2 Schweizerische Bundesverfassung, SR 101.

vorläufig aufgenommen, in Summe somit nahezu 32.000 Personen. Offizielle, detaillierte Zahlen wurden trotz Einrichtung einer eigenen Meldestelle dafür bislang nicht veröffentlicht. Medienberichten zufolge liegen dokumentierte Heimatreisen von EritreerInnen, die nicht aufgrund eines Zwanges erfolgten, im niedrigen zweistelligen Bereich.¹³ Doch selbst wenn zum Beispiel 3.200, d.h. 10% dieses Personenkreises, über einen bestimmten Drittstaat freiwillig nach Eritrea reisten, würde die Verhängung eines pauschalen Reiseverbots in diesen Drittstaat 90% der eritreischen Flüchtlinge pauschal und – alleine auf ihrer Herkunft basierend – in ihren Rechten einschränken. Wie auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) unter Verweis auf Informationen des SEM betonte, kann alleine aufgrund einer Reise in einen Nachbarstaat des Heimatstaates nicht auf eine Heimatreise geschlossen werden.¹⁴ Auch im Vernehmlassungsverfahren zu dieser Bestimmung äusserten sich die Teilnehmer mehrheitlich kritisch: «Das Reiseverbot für andere Staaten (Nachbarstaaten) und die Ausweitung dieses Verbots auf alle anerkannten Flüchtlinge aus dem gleichen Heimatstaat wurden als unverhältnismässig erachtet (z. B. FR, GE, NE, SH, SPS, CSP, die Vertretung der Internationalen Organisation für Migration in Bern, die Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH] und der Schweizerische Städteverband [SSV]). Dass diese Bestimmung unbestimmte Begriffe enthält (beispielsweise den Begriff des begründeten Verdachts), schaffe zudem Rechtsunsicherheit (z. B. KKJPD, VKM, SAV und ODAGE).»¹⁵

Die Problematik dieses Eingriffs in das Menschenrecht auf Reisefreiheit wird dadurch verstärkt, dass das Verbot nicht nur für Nachbarstaaten, sondern für jedes beliebige Land, über das Heimatreisen stattfinden, verhängt werden könnte. So wurden denn auch in der Botschaft zur Revision des Gesetzes vom Bundesrat «... gestützt auf das Resultat des Vernehmlassungsverfahrens und nach einer vertieften Prüfung der Durchführbarkeit» auf die Bestimmung verzichtet: «Die Reise aus der Schweiz in einen Heimat- oder Herkunftsstaat erfolgt in der Regel nicht nur über einen Nachbarstaat, sondern über mehrere Staaten. Deshalb lässt sich in der Praxis ein solches Reiseverbot kaum durchsetzen, weil durch die vielfältigen und unübersichtlichen Reiserouten der eigentlichen Zielstaat (Heimat- oder Herkunftsstaat) von den Behörden nicht festgestellt

¹³ Vgl. etwa <https://www.watson.ch/schweiz/migration/751878432-heimatreisen-asylstatus-wird-oeffter-widerrufen>.

¹⁴ «In einer zweiten Stellungnahme des SEM vom 29. März 2017 wird festgehalten, dass alleine aufgrund einer Reise in einen Nachbarstaat des Heimatstaates nicht auf eine Heimatreise geschlossen werden könne. Weiter gibt das SEM zu bedenken, dass viele Eritreer nach Sudan und Äthiopien geflohen sind, weshalb viele in der Schweiz lebende Eritreer in diese Nachbarstaaten Eritreas reisen, um Familienmitglieder und Bekannte zu treffen. Dies verstösst nicht gegen geltendes Recht.» Asylsuchende Personen aus Eritrea, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 23. März 2018, S. 2810, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/mm-gpk-n-2018-03-23-bericht-gpk-eritrea.pdf>.

¹⁵ Botschaft des Bundesrates zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) – (Verfahrensnormen und Informationssysteme) vom 2. März 2018, 18.026, BBl 2018, 1697, abrufbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/1685.pdf>.

werden kann. Zudem würde ein solches Verbot den Besuch von nahen Familienangehörigen in die Nachbarstaaten verunmöglichen, die sich dort vorübergehend oder dauerhaft aufhalten.»¹⁶ Ein solches, von der Schweiz verhängtes, Verbot für Nicht-Staatsangehörige in andere Staaten zu reisen, wirft auch weitreichende Fragen des Eingriffs in die Souveränität dieser Staaten auf, da diese grundsätzlich selbst das Recht haben zu bestimmen, wer einreiseberechtigt ist.

Fragen der Verhältnismässigkeit eines solchen Verbots werden schliesslich dadurch verstärkt, dass jegliche Vorgaben fehlen, auf welcher Basis und für welchen Zeitraum ein solches Verbot gelten soll, oder in welchen Zeitabständen das Vorliegen der Umstände, die zu dessen Verhängung geführt haben, überprüft werden müsste. Auch der vorliegende Verordnungsentwurf lässt in dieser Hinsicht jegliche Präzisierung vermissen.

UNHCR weist – wie auch in früheren Stellungnahmen zur Thematik¹⁷ – noch einmal auf die grundlegende Problematik von Reiseverboten für Flüchtlinge in den Heimat- oder Herkunftsstaat, aber insbesondere auch in weitere Staaten hin. Auch wenn die völkerrechtlichen Bedenken im Gesetzgebungsprozess nicht berücksichtigt wurden, müssen die gesetzlichen Bestimmungen auf Verordnungsebene und in der Praxis völkerrechtskonform umgesetzt werden. Dies würde zumindest eine enge Präzisierung der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit unter Hinweis auf die völkerrechtliche Reisefreiheit notwendig machen, sowie ein flexibles und weitreichendes Ausnahmesystem.

Zu Art. 12 Abs. 3 E-RDV

Nach der aktuellen Rechtslage sind die Reiseausweise von Flüchtlingen für alle Staaten gültig, mit Ausnahme des Landes, aus dem der Inhaber oder die Inhaberin geflohen ist (vgl. Art. 12 Abs. 3 RDV). Der Entwurf sieht vor, die Gültigkeit der Reiseausweise zusätzlich einzuschränken: der Reiseausweis soll in Zukunft auch nicht zur Reise in Drittstaaten, für die ein Reiseverbot ausgesprochen wurde, berechtigen.

Dies wirft zusätzlich zu den allgemeinen oben dargestellten völkerrechtlichen Bedenken eine Fülle von praktischen Fragen auf. So klärt der Verordnungsentwurf nicht, wie

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) („Verfahrensnormen und Informationssysteme“), Oktober 2016, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b223b004.html>; 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, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b225b024.html>.

den Betroffenen gegenüber ein solches Reiseverbot kundgemacht werden soll und ihnen damit ein regelkonformes Verhalten ermöglicht würde; welche Auswirkungen die Verhängung oder Aufhebung eines Reiseverbots auf die Gültigkeit von bereits erteilten Reisedokumenten hat, also etwa, ob dann jeweils tausende von Reisedokumenten eingezogen, bzw. neu ausgestellt werden müssten; in welchem Verhältnis die Verhängung eines Reiseverbotes zur im Dokument vermerkten, und nach der GFK vorgegebenen Gültigkeitsdauer steht; oder wie vorzugehen ist, wenn sich Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Verhängung eines Reiseverbotes bereits im Ausland befinden. Dabei wäre auch sicherzustellen, dass Flüchtlingen aufgrund dieser praktischen Fragen das Reisen auch in andere Länder nicht zusätzlich erschwert wird oder sie riskieren, Probleme beim Reisen und der Mitnahme durch Fluggesellschaften zu bekommen, aufgrund dieser – im internationalen Gebrauch unüblichen – Einschränkungen.

UNHCR betont die völkerrechtliche Unzulässigkeit der Verhängung eines Reiseverbots für Drittstaaten pauschal für eine Gruppe von Flüchtlingen aufgrund deren Herkunft, und weist auf zahlreiche praktische Probleme hin, die ein solches Verbot in Hinblick auf die Reisedokumente mit sich bringen würde.

Zu Art. 9a E-RDV – Reisebewilligung für Flüchtlinge

Wie oben erwähnt sieht Art. 59c Abs. 2 AIG idF 14. Dezember 2018 vor, dass das SEM bei Bestehen eines Reiseverbots für Drittstaaten (nicht jedoch für den Heimat- oder Herkunftsstaat) aus wichtigen Gründen eine Reisebewilligung erteilen kann. Diese Bestimmung soll nun in Art. 9a E-RDV präzisiert, dabei aber eingeschränkt werden. So sollen wichtige Gründe abschliessend (so ausdrücklich der Bericht zur Vorlage, S. 5) definiert, und damit andere wichtige Gründe ausgeschlossen werden. Zusätzlich werden enge Fristen für die Antragstellung festgelegt. Da ein pauschales Reiseverbot, wie oben festgestellt, völkerrechtswidrig ist, wäre hingegen wichtig, dass die Ausnahmebestimmungen soweit wie möglich auf menschenrechtliche Verpflichtungen Rücksicht nehmen. Wie oben hervorgehoben greift ein Reiseverbot nicht nur grundlegend in die Reisefreiheit ein, sondern kann auch andere Rechte einschränken, wie insbesondere das Recht auf Privat- und Familienleben, wie es auch in Art. 8 EMRK verankert ist.

Nach Art. 9 Abs. 1 b E-RVD sollen wichtige Gründe aber nur bei schwerer Erkrankung, schwerem Unfall oder Tod eines Familienmitglieds oder bei wichtigen Anlässen zur Aufrechterhaltung der familiären Beziehungen, wie insbesondere der Geburt eines Kindes oder der Heirat eines Familienmitglieds vorliegen. Zusätzlich wird der Familienbe-

griff in Art. 9a Abs. 5, 6 E-RDV einschränkend definiert und soll abschliessend nur Eltern, Grosseltern, Geschwister, Ehegatten, Kinder und Grosskinder der Flüchtlinge, sowie von deren Ehegatten umfassen. Dies steht in Widerspruch zu Art. 8 EMRK. Wie die Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK bestätigt, sind nahe familiäre Beziehungen zu unterschiedlichen Verwandten von Art. 8 EMRK geschützt.¹⁸ Zudem fehlt die Berücksichtigung des Rechts auf Privatleben, das etwa nicht-familiäre zwischenmenschliche Beziehungen, die Regelung wichtiger persönlicher Angelegenheiten ebenso wie auch etwa wirtschaftliche Interessen umfasst.¹⁹ Bei Kindern stellt sich zusätzlich die Frage der Berücksichtigung des übergeordneten Kindeswohls.²⁰ Diese Bedenken werden durch die äusserst strengen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Familiennachzug in die Schweiz,²¹ verstärkt. Diese führen dazu, dass Flüchtlinge familiäre Beziehungen, einschliesslich der völkerrechtlich besonders geschützten Eltern-Kind-Beziehungen oft nur durch Besuche oder Treffen in Drittstaaten aufrecht erhalten können.

Da in aller Regel kein legitimer öffentlicher Grund für den pauschalen Eingriff in diese Grundrechtspositionen vorliegt, stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Massnahme, die bereits bei der Verhängung der Massnahme zu prüfen wäre. Insbesondere liesse sich ein Eingriff nur rechtfertigen, wenn er verhältnismässig ist, das heisst die öffentlichen Interessen die privaten Interessen der Flüchtlinge im Sinne einer Güterabwägung überwiegen.

Mit dem Reiseverbot wird die Verhältnismässigkeitsprüfung umgekehrt und der Eingriff zur Regel, die Ausübung des Rechts zur bewilligungspflichtigen Ausnahme unter strengen Voraussetzungen.

Aber nicht nur der Personenkreis, sondern auch die Aufzählung der wichtigen Anlässe wäre daher zu erweitern und sollte weitere Ereignisse, wie allgemein die Regelung wichtiger Angelegenheiten, religiöse Bräuche, andere wichtige Lebensereignisse, schwere Schicksalsschläge, Beistand bei Krankheiten von nahen Bezugspersonen umfassen. Des Weiteren können auch weitere legitime, von der Schweiz ebenfalls anerkannte Gründe, wie etwa die Mitwirkung an Strafverfolgungsmassnahmen, eine Reise in einen Drittstaat erforderlich machen, und wären daher vorzusehen.

¹⁸ Siehe etwa European Court of Human Rights, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, 30. April 2019, S. 52ff mit ausführlichen Nachweisen, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf.

¹⁹ Ebenda, S. 19ff.

²⁰ Siehe insb. Art. 3 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention – KRK); SR 0.107.

²¹ Vgl. *Motz/CSDM*, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz Rechtsrahmen und strategische Überlegungen, Oktober 2017, abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/04/CH_Familiennachzug-für-Flüchtlinge-in-der-Schweiz_DE.pdf.

Gemäss Art. 9a Abs. 2 E-RDV wäre das Gesuch auf Reisebewilligung sechs Wochen vor Antritt der geplanten Reise ausreichend begründet zu stellen, nur bei manchen der Gründe wäre ausnahmsweise eine spätere Antragstellung möglich. Das Gesuch ist bei der kantonalen Behörde einzubringen, die die Möglichkeit zu einer Stellungnahme hat, und anschliessend an das SEM weiterleitet. Während diese Fristen sehr lange Vorlaufzeiten für Reisen mit sich bringen, fehlen Bearbeitungsfristen für die kantonalen Behörden und das SEM. Dadurch besteht die Gefahr, dass Reisen gerade auch bei plötzlich auftretenden sowie dringenden Ereignissen faktisch verunmöglicht werden, und durch die Verzögerung oft substantiell verteuert würden.

Fraglich bleibt schliesslich, wieso im Verordnungsentwurf vorgesehen ist, dass die maximale Gültigkeitsdauer einer Bewilligung nicht nur durch den Zweck der Reise, sondern zusätzlich auf maximal 30 Tage begrenzt sein soll. Gerade bei Gründen wie einer schweren Krankheit von Familienangehörigen kann dies zu unnötigen, zusätzlichen Härten führen.

Im Übrigen weist UNHCR auf den zu erwartenden beträchtlichen Verwaltungsaufwand für dieses Bewilligungssystem hin.

UNHCR empfiehlt das Recht auf eine Reisebewilligung in Bezug auf den Personenkreis und die Gründe weit zu formulieren, eine Öffnungsklausel für andere wichtige Gründe vorzusehen, und insbesondere klarzustellen, dass andere Rechte, wie insbesondere das Recht auf Privat- und Familienleben und das Kindeswohl stets in die Beurteilung einfließen müssen.

Zudem empfiehlt UNHCR die Antragsfristen und die Bewilligungsdauer flexibel zu gestalten und rasche Entscheidungspflichten vorzusehen, um das Reisen in Drittstaaten nicht noch weiter zu erschweren oder gar zu verunmöglichen.

Zu Art. 17 E-AsyIV1 – Videoüberwachung in den Zentren des Bundes

In Art. 102e^{bis} AsylG idF vom 14. Dezember 2018 ist vorgesehen, dass das SEM innerhalb und ausserhalb der Gebäude, die es im Rahmen des Asylverfahrens verwaltet, Videoüberwachungsgeräte und -anlagen einsetzen und Bild- und Tonaufzeichnungen machen kann, um Güter und Personen, namentlich die Asylsuchenden, die Mitarbeitenden des SEM und die für die Betreuung und die Sicherheit zuständigen Mitarbeitenden, vor Gefährdung zu schützen.

Dabei wurde ausdrücklich vorgesehen, dass der Bundesrat die Modalitäten der Videoüberwachung regelt und namentlich festlegt, welche Gebäude und Gebäudeteile videoüberwacht werden dürfen, und die Aufbewahrung der Aufzeichnungen, ihren Schutz vor Missbrauch sowie ihre Übergabe an die Strafverfolgungsbehörden regelt.

Systematische Bild- und Tonaufzeichnungen stellen sehr weitreichende Eingriffe in die Privatsphäre dar. In Anbetracht des hohen Stellenwertes des Datenschutzes für den Flüchtlingsschutz, sind effektive Datenschutzmassnahmen auf dem aktuellen Stand der Technik daher dringend geboten.²²

UNHCR begrüsst grundsätzlich, dass im Verordnungsentwurf ausdrücklich verboten wird, die Zimmer, Duschen und Toiletten sowie die Büros der Mitarbeitenden des SEM oder der vom SEM beauftragten Dritten per Video zu überwachen. Dies sollte auch für etwaige Tonaufzeichnungen gelten. Für Tonaufnahmen scheinen in Hinblick auf diverse, z.T. rechtlich geschützte Vertrauensverhältnisse zwischen Asylsuchenden, ihren RechtsvertreterInnen, der SEM-MitarbeiterInnen, dem medizinischen Personal aber auch untereinander noch weiterreichende Vorsichtsmassnahmen geboten.

Bezüglich der Datensicherheit ist lediglich vorgesehen, dass «die Bild- und Tonaufzeichnungen ... auf einer Festplatte in einem abschliessbaren Raum aufbewahrt» werden sollen. Die Verschlussbarkeit eines Raumes ist zwar eine Grundvoraussetzung für eine sichere Verwahrung, genügt jedoch nicht. Vielmehr ist sicherzustellen, dass der Raum, in dem die Daten physisch aufbewahrt werden, auch tatsächlich verschlossen wird, und dass dieser nur von streng begrenztem und dazu explizit befugtem Personal betreten werden darf und kann.

Zu den weiteren notwendigen, dem aktuellen Stand der Technik entsprechenden Datenschutzmassnahmen gehören die Verschlüsselung der Daten, eine Zugriffsrechteverwaltung und Protokollierung des Zugriffs. Diese Erfordernisse sollten daher ebenfalls ausdrücklich in der Verordnung festgehalten werden.

Während im Übrigen vorgesehen ist, dass bei einer strafrechtlichen Untersuchung die Aufzeichnungen physisch auf einem elektronischen Datenträger den Strafverfolgungsbehörden übergeben werden, fehlen Vorkehrungen, wer bei Administrativuntersuchungen Zugriff auf diese Daten bekommen soll, und wie in solchen Fällen datenschutzrechtlich vorzugehen ist.

UNHCR betont die Wichtigkeit von Datenschutz für Flüchtlinge und Asylsuchende und

²² Vgl. umfassend UNHCR, Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, May 2015, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/55643c1d4.html>; sowie UNHCR, Guidance on the Protection of Personal Data of Persons of Concern to UNHCR, 23 August 2018, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b360f4d4.html>.

begrüsst, dass dies im Gesetz und teilweise auch im Verordnungsentwurf anerkannt wurde. UNHCR empfiehlt jedoch, in der Verordnung weitere notwendige, dem Stand der Technik angepasste Datenschutzmassnahmen, wie Verschlüsselung, Zugriffsrechte und Protokollierung vorzusehen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

August 2019