



UNHCR

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

Stellungnahme von UNHCR zur Verordnung zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR ist von der UN-Generalversammlung damit betraut worden, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen Personen unter seinem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.¹ Laut Satzung erfüllt UNHCR sein internationales Schutzmandat, inter alia, indem es „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt.“² Diese Aufsichtsfunktion ist in Artikel 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention)³ und in Artikel II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 (Protokoll von 1967) enthalten.⁴ Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgebende Sichtweise erachtet, welche sich durch eine über 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und den Staaten eine Anleitung für Entscheidungen und für die Gesetzgebung in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt.

Mit dem Problembereich Menschenhandel befasst sich UNHCR im Wesentlichen in zweifacher Weise. Zum Einen ist UNHCR dafür verantwortlich sicherzustellen, dass **unter sein Mandat fallende Personen nicht dem Menschenhandel zum Opfer fallen**. Zum Anderen soll die Organisation dafür sorgen, dass Personen, die Opfer von Menschenhandel wurden und befürchten, bei der Rückkehr in ihr Heimatland verfolgt zu werden, sowie Personen, die befürchten, **Opfer von Menschenhandel** zu werden, gegebenenfalls als Flüchtlinge anerkannt werden und ihnen **internationaler Schutz gewährt** wird. Opfer oder potentielle Opfer von Menschenhandel können in den Anwendungsbereich der **Flüchtlingsdefinition** der Genfer Flüchtlingskonvention fallen, etwa bei drohenden **Vergeltungsmassnahmen durch die Menschenhändler** im Falle der Zusammenarbeit des Opfers mit den Behörden oder durch Angehörige der Familie oder der Gemeinschaft des Opfers und dem **Fehlen eines in der Praxis effektiven Schutzes der Betroffenen durch die Behörden**.⁵

UNHCR begrüsst die besondere Aufmerksamkeit, die das Thema Menschenhandel (auch im Asylbereich) nicht zuletzt durch den Nationalen Aktionsplan gegen

¹ Siehe Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950, Absatz 1.

² Idem, Absatz 8(a).

³ Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, für die Schweiz in Kraft seit dem 21. April 1955, SR 0.142.30.

⁴ Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, für die Schweiz in Kraft seit dem 20. Mai 1968, SR 0.142.301. Mit dem Protokoll von 1967 erhielt die Genfer Flüchtlingskonvention weltweite Geltung.

⁵ Um als Flüchtling anerkannt zu werden, müssen alle Merkmale der Flüchtlingsdefinition erfüllt sein. Als Orientierungshilfe bei der Anwendung der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention auf Opfer oder potentielle Opfer von Menschenhandel dienen dabei die UNHCR-Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 7: *Anwendung des Artikels 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen*, abrufbar unter:

http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_3/FR_int_vr_rl-Richtlinie_07.pdf. Für eine Diskussion um einen gesamthaften Schutzansatz von Opfern von Menschenhandel sind auch die Standards des Joint UN Commentary on the EU Directive von Bedeutung: UNHCR, *Prevent. Combat. Protect: Human Trafficking*, November 2011, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4edcbf932>.

Menschenhandel erhalten hat.⁶ Die Verordnung zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel) betrifft die Prävention des Menschenhandels und stellt die gesetzgeberische Ausführung der Artikel 5 und 6 des am 1. April 2013 für die Schweiz in Kraft getretenen Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (Europaratsübereinkommen) dar.⁷ Allerdings lassen sich die verschiedenen Aspekte der Bekämpfung des Menschenhandels – **Prävention, Strafverfolgung und Opferschutz** – nicht immer scharf voneinander trennen, sondern sind vielmehr **eng miteinander verbunden und verstärken sich gegenseitig**. Wie auch der erläuternde Bericht (Seiten 4 und 5) feststellt, ist etwa die spezialisierte Opferbetreuung sowohl Opferschutz als auch Präventionsmassnahme im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung gegen Menschenhandel, da eine intensive und individualisierte psychologische Betreuung der Opfer von Menschenhandel den Kreislauf der **Reviktimisierung** der Betroffenen durchbrechen und damit die Begehung neuer Menschenhandelsdelikte verhindern kann. In gleicher Weise **wirkt die Berücksichtigung von möglichen, damit verbundenen Delikten im Asylverfahren, wie auch die Flüchtlingsanerkennung von (potentiellen) Menschenhandelsopfern und die Gewährung von Asyl, sofern die Kriterien der Flüchtlingsdefinition erfüllt sind, sowohl opferschützend als auch präventiv**. Denn sie verhindert, dass die Betroffenen in ihrem **Herkunftsland oder einem Drittstaat** – etwa dem gemäss der Dublin-II-Verordnung⁸ für die Prüfung des Asylgesuchs zuständigen europäischen Staat – **(erneut) Opfer von Menschenhandelsdelikten** werden.

Gemäss Artikel 2 Abs. 2 der Verordnung gegen Menschenhandel sollen die Präventionsmassnahmen u.a. der Sensibilisierung, Information, Wissensvermittlung, Beratung, Weiterbildung und Kompetenzentwicklung dienen. UNHCR begrüsst, dass Artikel 3 der Verordnung und die zugehörigen Erläuterungen (Seite 6) – in Umsetzung von Artikel 5 Abs. 6 des Europaratsübereinkommens – explizit vorsehen, dass die Durchführung der Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen durch zivilgesellschaftliche und internationale Organisationen unterstützt werden kann. Aufgrund der **besonderen Fallgestaltungen von Menschenhandelsfällen** ist die **Sensibilisierung** der relevanten Migrations- und Strafverfolgungsbehörden und weiteren Akteuren, wie etwa Hilfsorganisationen, für das Thema und die **Identifizierung** von Menschenhandelsopfern genauso bedeutsam wie die **Entwicklung schutzorientierter Verfahrensabläufe auf allen Ebenen, in denen Kontakt mit Menschenhandelsopfern bestehen könnte**.⁹ Nur wenn allen Beteiligten, die mit Menschenhandelsopfern in Kontakt kommen, insbesondere auch Strafverfolgungsbehörden oder zivilgesellschaftliche Organisationen, bewusst ist, dass ein **Asylgesuch von (potentiellen) Menschenhandelsopfern** begründet und das Einreichen eines solchen Gesuchs daher sowohl aus Gesichtspunkten des Opferschutzes als auch der Verhütung weiterer Delikte **sinnvoll** sein kann, kann ein möglichst umfassender Schutz für die betroffenen Personen gewährleistet werden.

In diesem Zusammenhang ist es von überragender Bedeutung, dass auch **(potentielle) Opfer von Menschenhandel über ihre Rechte informiert werden** und zwar in einer Sprache, die sie verstehen (Artikel 12 Abs. 1 des

⁶ Die Punkte 17 und 19 des Nationalen Aktionsplans sehen die spezialisierte Ausbildung und Sensibilisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Migrationsämter und des Bundesamtes für Migration vor, gerade auch mit Blick auf die Identifikation von Menschenhandelsopfern in Asylverfahren.

⁷ Das Übereinkommen wurde bis dato von vierzig europäischen Staaten ratifiziert, vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=8&DF=19/04/2013&CL=ENG>.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

⁹ Vgl. auch Artikel 10 und 29 des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Europaratsübereinkommens). Dies betrifft insbesondere auch die **Information über das Recht, Asyl zu suchen** (Artikel 14 Abs. 5 und Artikel 40 Abs. 4 des Europaratsübereinkommens). Das gilt umso mehr, als nach **Erfahrungen von UNHCR in anderen Ländern** in Fällen von Menschenhandel die Kooperation das Zusammenspiel von Strafrecht und Strafverfolgungsbehörden einerseits und dem Asylsystem andererseits verbesserungsbedürftig ist und die nicht oder nicht frühzeitig erfolgende Überweisung von (potentiellen) Menschenhandelsopfern in das Asylverfahren Anlass zu Sorge gibt.

Zu bedenken ist, dass die Betroffenen sich möglicherweise einer **sowohl im Herkunftsland als auch in einem Drittstaat operierenden kriminellen Bande**¹⁰ gegenüber sehen und aus diesem Drittstaat, in den sie beispielsweise zum Zwecke der Zwangsprostitution verbracht worden sind, in die Schweiz geflohen sind, um Schutz zu suchen. Handelt es sich bei dem Drittstaat um einen zum Anwendungsbereich der **Dublin-II-Verordnung** gehörenden Staat, kann die strikte Anwendung dieses Instruments – und damit die Rücküberstellung der Betroffenen in den Drittstaat – dazu führen, dass die betroffene Person erneut in die Hände ihrer früheren (und möglicherweise zugleich zukünftigen) Ausbeuter gerät. Um dies zu vermeiden, empfiehlt UNHCR in Fällen, die (potentielle) Opfer von Menschenhandel betreffen, entweder vom **Selbsteintrittsrecht nach Artikel 3 Abs. 2 oder von der humanitären Klausel des Artikel 15 Dublin-II-Verordnung** Gebrauch zu machen und das Asylgesuch in der Schweiz zu prüfen.

UNHCR bietet seine Mitarbeit zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen im Bereich des Menschenhandels an. Aufgrund seiner Expertise und der besonderen Rolle, die der Organisation in der Genfer Flüchtlingskonvention zugedacht ist, könnte UNHCR insbesondere bei der **Entwicklung und Durchführung von Aus- und Weiterbildungen** in diesem Bereich zum Zwecke der Sensibilisierung und Kompetenzentwicklung der zur Bekämpfung des Menschenhandels und der im Asylwesen tätigen Personen, sowie bei der **Entwicklung und Evaluierung rechtlicher und praktischer Verfahrensweisen**, Hand bieten.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
April 2013

¹⁰ Siehe in diesem Zusammenhang auch UNHCR, Guidance Note on Refugee Claims relating to Victims of Organized Gangs, März 2010, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html>.